

revista
transparencia

ISSN 2444-2607

Revista Española de la Transparencia (RET).
Nº 1 Segundo Semestre 2015.

KEEP CALM
AND



TRANSPARENCIA

REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (RET). Nº 1 SEGUNDO SEMESTRE 2015

ISSN 2444-2607 - Nº DEPÓSITO LEGAL MU 533-2015

COORDINACIÓN

Ana López Fernández

CONSEJO EDITORIAL

Pablo Conejo Torres

Francisco Delgado Morales

Joseba Egia Ribero

Juan Carlos García Melián

Mercedes Melero Echauri

EDITA:

ACREDITRA. Asociación Española de Acreditación de la Transparencia

C/ Portillo de San Antonio, 2, entlo. L - 30005 Murcia. España

Inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1º / Sección 1ª / Número Nacional: 604676 CIF: G73832156
revista@acreditra.com



Maquetación:

DMK Consultores



IMÁGENES:

© Portada diseño propio sobre material cedido por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

PORTADILLAS

- ESPECIAL PARTIDOS POLÍTICOS @[Deanna Boldrick]/123RF.COM
- TRIBUNA LIBRE @[dotshock]/123RF.COM
- EVALUACIÓN @[jppi]/MORGUEFILE.COM
- ENTIDADES LOCALES @[Mikhaylov]/123RF.COM
- CONTRATACIÓN @[kurhan]/123RF.COM
- PORTAL DE TRANSPARENCIA @[Maksim Kabakou]/123RF.COM
- UNIVERSIDAD @[Alexander Rath]/123RF.COM
- CONSULTORÍA @[Galina Peshkova]/123RF.COM
- ACREDITRA-ACTUALIDAD @[Edhar Yuralaits]/123RF.COM

Entrevista a Esther Arizmendi, material fotografico cedido ©Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (RET) está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional License



La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (RET) no se hace responsable de las opiniones de los colaboradores que las expresarán, en todo momento, de manera individual y en caso alguno representando la opinión de la revista.
La opinión de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (RET) sólo se refleja en el Editorial

índice

1. EDITORIAL	
Aquí nos quedamos	5
Juan Carlos García Melián	
2. ESPECIAL PARTIDOS POLÍTICOS. # elecciones20D	7
2.1. España necesitaba una Ley de Transparencia	8
Carlos Floriano Corrales (PP)	
2.2. La transparencia, asignatura pendiente	9
Susana Sumelzo Jordán (PSOE)	
2.3. El rotundo fracaso de una Ley de Transparencia que nació muerta	12
Joan Josep Nuet i Pujals (Izquierda Plural)	
2.4. La transparencia, una condición indispensable de la democracia avanzada	14
Carlos Martínez Gorriarán (UPyD)	
2.5. La transparencia como derecho democrático. Una cuestión de mayoría de edad	17
Auxiliadora Honorato Chulián (Podemos)	
2.6. Transformaciones irreversibles	20
Julio Díaz Robledo (Ciudadanos)	
3. TRIBUNA LIBRE. # firmas	23
3.1. De qué hablamos cuando hablamos de Transparencia.	24
Francisco Delgado Morales	
3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes	31
Miguel Ángel Blanes Climent	
3.3. Ser Transparentes hoy	42
Daniel Neira Barral	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS. # evaluación	45
4.1. Transparencia y evaluación de políticas públicas	46
Joseba Egia Ribero	
4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España	50
Ana López Fernández y Manuel Rey Moreno	
5. ENTREVISTA ESTHER ARIZMENDI, PRESIDENTA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	59
6. ENTIDADES LOCALES. # ayuntamientos	71
6.1. Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación	72
M ^a Concepción Campos Acuña	
6.2. La transparencia municipal desde dentro	81
Roberto Magro Pedroviejo	

índice

7. CONTRATACIÓN PÚBLICA. # contratos	85
7.1. El régimen de publicidad y la posibilidad de recurso especial de los modificados, como medida de transparencia en la contratación pública Pilar Batet Jiménez	86
8. PORTAL DE TRANSPARENCIA. # gob.es	89
8.1. Aciertos y fracasos de la ley de transparencia y su portal Laura Tejedor Fuentes	90
9. UNIVERSIDAD. # acreditación	99
9.1. La dialéctica en el sistema de acreditación del profesorado universitario: argumentos, razones en torno a su diaphanidad y transparencia Luis Miguel Rondón García	100
10. CONSULTORÍA. # profesionales	107
10.1. Los retos de una consultoría en transparencia F. Javier López Carvajal	108
11. ACTUALIDAD ACREDITRA. # asociación	113
11.1. Estudio sobre la situación de la aplicación de la ley 19/2013 para el consejo de la transparencia y buen gobierno	114
11.2. Acreditra participó en el #GIGAPP2015	115
11.3. Código de transparencia. Compilación de normas estatales y autonómicas	116
11.4. #Testdetransparencia	117
11.5. Nueva web	117



Juan Carlos García Melián
Abogado
Secretario General
ACREDITRA

1 EDITORIAL

Queridos Lectores:

Ya hace algo más de un año en ACREDITRA decidimos concentrar esfuerzos colectivos en iniciativas concretas vinculadas directamente a la realización de nuestro fin como asociación de ámbito nacional. Se trataba de impulsar el conocimiento y la promoción de la transparencia utilizando palancas distintas a la que ya en aquél momento se nos antojaba que podría acabar perjudicando la implantación de la transparencia: su simplificación e identificación con los índices. Indudablemente estos índices habían contribuido al conocimiento de la transparencia y cumplieron su función. Hasta entonces. Paulatinamente, la perversión de su uso, la simplificación de su metodología y ausencia de rigor, han convertido a los índices en el salvavidas desesperado de quién quiere una foto de portada abrazado a la transparencia. A la de un día, que se desvanece y esfuma inmediatamente tras el apretón de manos, el premio, los flashes y el titular del día. Esa que busca el cumplimiento formal e interesado pero en absoluto responde a los retos ciudadanos y al cambio cultural organizativo que implica. Por supuesto, la presentación en enero de este mismo año del que denominamos “Barómetro de la Transparencia en España”, incomodó al lobby de la Transparencia en nuestro país, que lo hay. Resulta que tanto esfuerzo público por sacar la cabeza en los rankings y saludar al resto desde lo alto, no habían servido de nada. Los ciudadanos se dieron cuenta del trampantojo y manifestaron en el barómetro su nula confianza en la transparencia vendida y su alta demanda de la real, de la sentida y útil, la que ayuda a incorporar a los ciudadanos a los asuntos públicos y los empodera. Nuestro primer “aquí estamos”.

En mayo presentamos el “cero” de nuestra Revista Española de Transparencia, la RET. El lugar de encuentro de profesionales y académicos. De todos aquellos que de una forma u otra estamos involucrados en la labor de hacer de este país un país más transparente. Sin trampa ni cartón, al natural. ACREDITRA pone la revista como lanzadera de la comunicación. El combustible, su contenido. El pensamiento de los tienen algo que decir y comunicar en transparencia. Ese fue el “Aquí seguimos”. En Sevilla.

A la vuelta del verano pusimos de largo virtual, a través de las redes sociales, el “Código de Transparencia” y los “Test de Transparencia”. Ideas muy sencillas pero directamente orientadas al conocimiento del cuerpo normativo que rige la transparencia en nuestro país y sus territorios autonómicos. En breve, completaremos ese grupo de herramientas con un curso “on line”. El “Aquí nos quedamos”. En cartera también el “Observatorio Español de Transparencia”. Todo se andará.

Hoy, cuando apenas faltan unos días para que se venza el plazo de dos años que el legislador nacional dio a Autonomías y Entidades Locales para adaptarse al cumplimiento de las obligaciones que contiene la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la propia Administración del Estado no es capaz de cumplir las obligaciones impuestas por el mencionado texto legislativo. Tampoco Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Estas últimas ni de lejos. Administraciones, instituciones y entidades públicas de todo pelaje, -con escasas y extraordinarias excepciones-, se han apuntado al cumplimiento parcial y remolón, excusado e incomprensiblemente entendido en muchas ocasiones. Aviados vamos.

1. Editorial: Aquí nos quedamos

Creo que se acabaron las excusas, aunque sé también, que hay quien piensa que ha llegado su mejor tiempo para las mismas. La propia Administración de Hacienda estatal ha demostrado que cuando se quiere, se puede. Es cuestión de ponerse a ello. En tiempo récord y con la zana-horia de las transferencias y la financiación, ha logrado tener en su mano y en la de todos los ciudadanos toda la información económica relevante de cada sujeto del sector público. Ciertamente que la implantación de la transparencia implica una transformación cultural, que concierne a toda la sociedad en su conjunto, incluidos también los ciudadanos, pero parece que nos hemos parado en el purgatorio de la comprensión y el buenismo, olvidando en una extraña amnesia, que las obligaciones legales están precisamente para que se cumplan y exigir su cumplimiento. El cambio cultural debe producirse, pero no excluye, en tanto, el cumplimiento de la Ley.

Dejemos de pedir transparencia y empecemos a exigirla.

2. Especial Partidos Políticos



#elecciones20D



Carlos Floriano Corrales
Sec. Nacional de Comunicación
del Partido Popular

2.1. España necesitaba una Ley de Transparencia

Hay quien argumentaba que el proyecto de ley era insuficiente. A nosotros nos parecía que, no habiendo ley española al respecto, siempre era mejor que se aprobara una, aunque para alguien fuera insuficiente, que seguir en la opacidad y la penumbra.

Esta es una gran ley, una ley histórica, es un indudable paso adelante, porque, sin esta ley, la Administración Pública española seguiría en las tinieblas de siempre.

Todos sabemos que el sentimiento de que la corrupción resulta impune en nuestro sistema ha producido un enorme daño a la democracia española. Todos somos conscientes que no podemos permanecer de brazos cruzados ante el clamor ciudadano que exige un cambio de actitud en los políticos y mucha más transparencia. La lucha contra la corrupción se puede ganar, necesitamos para eso políticos honestos, actitudes limpias y leyes como esta.

Hoy, además de la crisis y el desempleo, los enemigos de España son: la corrupción y la falta de confianza en las instituciones. Frente a ellos, no podemos presentarnos divididos. Ante los ciudadanos no puede parecer que los políticos defendemos los intereses de nuestros partidos antes que ponernos de acuerdo a favor de la transparencia. Esta Ley ha sido un paso adelante en la lucha contra la corrupción.

Ya está bien de que los ciudadanos vean que, frente a la corrupción, no somos capaces de unirnos. Que como si fuera una peste selectiva que mata a unos y otros no, hay quien prefiere que la corrupción siga viva con la esperanza de que solo mate al contrario.

Son más importantes los españoles que nuestros partidos, esta es una ley para los españoles sobre la transparencia en nuestros partidos y en la Administración, hay que ponerse de parte de los españoles y no de los intereses particulares.

Esta Ley ya no es del Gobierno, ni del Grupo Parlamentario Popular, en esta Ley participaron todos los grupos, esta es una ley de todos. Una vez se aprobó el anteproyecto de ley, el Gobierno abrió una consulta pública a la que accedieron 80.000 personas, que presentaron 3.600 aportaciones, que fueron debatidas y muchas incorporadas por una Comisión de Expertos. La posterior tramitación parlamentaria fue una tramitación abierta, se incorporaron más de 90 enmiendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios.

Ser transparentes es una obligación de la que no debe librarse nadie. Es una obligación para la que no caben evasivas ni coartadas.

El derecho de acceso a la información queda más protegido que muchos derechos fundamentales. Los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, la Casa Real, el Banco de España tienen la obligación de ser transparentes. Los españoles disfrutan de un efectivo derecho a saber. Una Agencia Estatal vela porque todas nuestras administraciones públicas tengan ventanas abiertas en lugar de paredes.

Con esta Ley, hacemos normal en la política lo que es normal en nuestras propias casas.



Susana Sumelzo Jordán
Sec. Federal Admones Públicas
Partido Socialista Obrero
Español

2.2. La transparencia, asignatura pendiente

La transparencia de la actividad pública es condición necesaria, aunque no suficiente, para obtener un buen gobierno, unas instituciones eficaces y una democracia de calidad. Tanto la publicidad activa como el derecho de acceso de los ciudadanos a la información, mejora el escrutinio público, permite la rendición de cuentas y previene la aparición de prácticas corruptas. Sin embargo, no basta con que un Gobierno emplee la palabra transparencia en sus discursos, apruebe una Ley o implante un sistema, especialmente si utiliza el concepto sin convicción, impulsa una Ley insuficiente o implanta un sistema defectuoso.

Por desgracia, esto es lo que está sucediendo en nuestro país. España lleva años de retraso con respecto al resto de países de nuestro entorno en materia de transparencia. Hemos tardado demasiado tiempo en aprobar una Ley de Transparencia y una vez se ha hecho, no se ha producido el salto adelante que los ciudadanos esperaban.

En primer lugar, porque la Ley de Transparencia y Buen Gobierno que impulsó el Gobierno no fue precedida de un debate abierto y constructivo con el resto de grupos políticos y representantes de la sociedad civil, lo que habría posibilitado un amplio consenso y habría permitido aprobar una buena Ley. Por el contrario, el interés del Gobierno se limitó, única y exclusivamente, a tratar de paliar u ocultar los casos de corrupción que en aquellos momentos ocupaban las portadas de todos los medios.

En segundo lugar, porque con la aplicación práctica de la Ley se desvirtuó la obligación de publicidad activa de las Administraciones Públicas. El Portal de Transparencia ofrece, casi exclusivamente, información que ya estaba disponible y, además, es incapaz de darla en formatos entendibles y reutilizables por los ciudadanos. En muchos casos, sólo presenta datos que interesan al propio Gobierno y omite información relevante para los ciudadanos.

En tercer lugar, porque se imponen excesivos requisitos procedimentales y de identificación para solicitar información a las Administraciones Públicas, aun cuando la mayoría de países de nuestro entorno, las instituciones europeas o, incluso el Consejo General del Poder Judicial, no exigen identificación para preguntar y, en muchos casos, es posible realizarlo mediante un simple correo electrónico.

En cuarto lugar, porque la Ley permite que las Administraciones puedan retener *sine die* las solicitudes de información de los ciudadanos, sin que éstos puedan llegar a recurrir la inactividad de la Administración por silencio negativo.

En quinto lugar, porque la institución que debería servir de garante del sistema y asegurar el cumplimiento de la Ley –el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno–, se hace depender del propio Ejecutivo y es a éste al que le corresponde nombrar a su titular. De hecho, en ejercicio de esta competencia, el Consejo de Ministros nombró como Presidenta del Consejo a una ex alto cargo del Gobierno Popular.

Con estos antecedentes, no es de extrañar el desinterés ciudadano por el Portal de Transparencia y la escasa utilización de los mecanismos de solicitud de información previstos en la Ley. De hecho, el número de visitas al Portal en nueve meses es inferior a las visitas que recibe cualquier diario de tirada nacional en un solo día, y frente a las 25.000 solicitudes de información

2.2. La transparencia, asignatura pendiente

esperadas, sólo se han recibido 2.300, diez veces menos que en otros portales europeos de transparencia en el mismo periodo.

Y por si todo esto fuera poco, el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia que ha elaborado el Gobierno acentúa aún más los límites y restricciones para el acceso a la información pública de los ciudadanos.

Ante esta situación, el Partido Socialista es partidario de un nuevo modelo de transparencia más accesible, inclusivo y eficaz. Somos partidarios de una reforma de la Ley de Transparencia que reduzca los motivos por los que actualmente se puede rechazar el acceso a la información, que facilite las solicitudes de los ciudadanos y que establezca plazos claros y razonables en los que las Administraciones deben resolver.

Creemos que el actual Portal de Transparencia debe ser reformulado. Hay que hacerlo más cercano y accesible, tiene que contener información realmente relevante para los ciudadanos y debe ofrecer ésta en formatos entendibles y reutilizables. De poco sirve, por ejemplo, publicar miles de datos sobre contratos o subvenciones si es imposible sistematizar esa información por tipo de contrato, por beneficiario o por importe. De nada sirve publicar información si los datos ofrecidos no pueden incorporarse a bases de datos o ser comparados con otros.

Para que sea realmente útil, el Portal debe incluir información relevante y sistematizada sobre aspectos que interesan especialmente a los ciudadanos, como el funcionamiento de los servicios públicos, la evaluación de las políticas o la ejecución del presupuesto. No podrá haber rendición real de cuentas mientras estos aspectos sigan fuera de la publicidad activa que deben ofrecer el Gobierno y la Administración.

Creemos que el Consejo de Transparencia debe constituirse y funcionar de manera totalmente independiente del Gobierno. Tiene que ser una autoridad respetada y valorada, que dé cuentas puntualmente ante el Parlamento, que garantice el pleno cumplimiento de la Ley y que denuncie cuantos comportamientos contrarios a la transparencia se produzcan.

Consideramos igualmente, que la transparencia debe extenderse al ámbito autonómico, donde, por cierto, existen experiencias mucho más avanzadas que la del Estado, y al ámbito local. El Gobierno debe asegurar que la transparencia sea una realidad en los casi 7.000 municipios que tienen menos de un millar de habitantes, ofreciendo el apoyo y los recursos necesarios.

Para el PSOE, la transparencia es clave, no sólo para mejorar la relación de la Administración con los ciudadanos y hacer posible su derecho a la información, sino también para transformar internamente las estructuras y procedimientos administrativos. La transparencia bien entendida exigirá de las Administraciones y los empleados públicos un nuevo modo de gestionar. Requerirá, cada vez más, trabajar por objetivos y con orientación a resultados, evaluar políticas y programas, apostar por la administración electrónica, desarrollar nuevas competencias profesionales y, en definitiva, innovar para atender las demandas ciudadanas de servicios públicos eficaces y de calidad.

susana sumelzo jordán

Sin embargo, como se decía al principio, la transparencia es condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar el funcionamiento y la legitimidad del Gobierno.

Es preciso incorporar también a los ciudadanos a los procesos de deliberación y decisión pública, reforzar su participación y extender la colaboración entre el sector público y la sociedad civil a la hora de elaborar normas, adoptar estrategias y asignar recursos.

Los partidos e instituciones políticas afrontamos un importante reto de cara al futuro: El de saber cómo fortalecer y desarrollar adecuadamente la transparencia, la participación y la colaboración –las tres claves del Gobierno abierto–. De ello dependerá en buena medida la eficacia de la acción pública, la confianza de los ciudadanos en las instituciones y, en definitiva, la salud de nuestra democracia.



Joan Josep Nuet i Pujals
Diputado del Grupo Parlamentario de La Izquierda Plural

2.3. El rotundo fracaso de una Ley de Transparencia que nació muerta

En un artículo periodístico publicado en 2013 ya valoraba que la Ley de Transparencia se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados en un clima enrarecido, fruto de la ‘presión’ que ejercían importantes casos de corrupción que marcaban la actualidad de aquel momento, y aún lo siguen haciendo. Entre ellos estaban el ‘caso Bárcenas’ sobre la supuesta financiación irregular del PP y el ‘caso Nóos’, con la destacada figura de Iñaki Urdangarín y su indiscutible nexo de unión con la Casa Real. Todo ello se entremezclaba con una legítima demanda popular que reclamaba con más vehemencia y razón que nunca aumentar la transparencia, la calidad de la democracia y el fin de los recortes.

A día de hoy nadie puede afirmar que esa calidad democrática y la necesaria transparencia que ineludiblemente la debe acompañar hayan dado un salto cualitativo en nuestro país tras la aprobación de la ley, salvo que quien lo haga mezcle intencionadamente el deseo con la realidad. Por el contrario, persiste esta importante asignatura pendiente y, menos mal, el debate sobre el balance la nueva norma se mantiene vivo entre profesionales y foros altamente especializados.

Buena parte de los problemas hay que buscarlos en los ‘pecados originales’ de que adolece un texto que nunca estuvo a la altura de las demandas de una sociedad del siglo XXI y que fue tramitado con el objetivo de rellenar los inmensos vacíos que en esta materia acumulaban el Gobierno y el partido de Mariano Rajoy. Cuando desde múltiples foros se responsabilizaba al PP de corrupción o de abusar de las ‘comparencias de plasma’, los ‘populares’ respondían rápido con el mantra de “pero nosotros hemos hecho la primera ley de transparencia de la democracia”. Esa era la coartada que buscaban.

A nuestro juicio, entre los principales ‘pecados originales’ de la ley están estos cuatro:

1. Negarse a tramitarla como ley orgánica y, por tanto, impedir que se tratara la información como un derecho fundamental. Llegados a este punto, no me cansaré de recordar que la ‘orgánica’ Ley de Protección de Datos siempre estará por encima de la ‘corriente’ Ley de Transparencia, y eso en el ordenamiento jurídico es fundamental al situar el secreto por encima de la transparencia.
2. Haber puesto a una parte del poder político e institucional del Estado fuera de algunas obligaciones claves de transparencia al recurrir a la ‘trampa’ de no equiparar a la Casa Real, al Tribunal de Cuentas o al Tribunal Constitucional, entre otros, al concepto de cargos públicos. Eso mantiene la opacidad como práctica habitual. Valga como ejemplo que a estas alturas siga siendo imposible que conozcamos el presupuesto real de la Casa Real, ya que aparecen los 7,8 millones de euros oficiales pero quedan excluidas y enmascaradas las partidas de seguridad, viajes, mantenimiento o inversiones en patrimonio. La construcción de un pabellón de caza para el anterior rey Juan Carlos I está en inversiones de Patrimonio Nacional, ya que la Casa Real no está obligada a desglosar sus gastos y, menos aún, detallar sus inversiones en empresas y fondos de inversión, o los regalos que se atesoran como consecuencia del cargo de jefe del Estado.

joan josep nuet i pujals

3. No desarrollar el ‘silencio positivo’ como forma de resolver los conflictos de la ciudadanía con la Administración. El Estado puede permitirse no contestar las peticiones y no tiene que argumentar los motivos de ese silencio.

4. Crear una Comisión de la Transparencia no independiente, únicamente como mecanismo burocrático del Ministerio de Hacienda, presidida por una persona no independiente nombrada por el ministro y que no tiene que rendir cuentas en sede parlamentaria.

Este cúmulo de despropósitos llevaron a que la ley naciera muerta o como simple mecanismo de propaganda política a mayor beneficio del Partido Popular de cara a las sucesivas campañas electorales en las que aún estamos inmersos.

Cuando se ha puesto en marcha el Portal de Transparencia de nuevo hemos comprobado cómo el simple volcado de millones de datos no se convierte en transparencia, al contrario, puede contribuir a incrementar el caos al no poder discernir y clasificar esta ingente información.

Entre los numerosos aspectos relevantes que la tramitación de la ley dejó pendientes están el papel y control de los lobbies o grupos de presión, así como el control efectivo de las agendas de ministros y altos cargos gubernativos en su relación con el mundo empresarial. Asimismo, todo el control parlamentario del Congreso y del Senado es prácticamente inexistente y los mecanismos de verificación, sanción y rendimiento de cuentas se concentran en mecanismos burocráticos internos alejados del marco parlamentario.



Carlos Martínez Gorriarán.
Portavoz adjunto del Grupo
Parlamentario de UPyD

2.4. La transparencia, una condición indispensable de la democracia avanzada

La vigente Ley de Transparencia fue aprobada en diciembre de 2013, tarde y mal. Tarde por el retraso causante de que durante muchos años la española fuera una de las pocas democracias sin esa ley, y mal porque es una ley muy insuficiente, aprobada con un debate parlamentario cicatero y sin suficiente información pública. Es un hecho que la insoportable corrupción política existente en España, a la cabeza de la Unión Europea en esta lacra, es en buena medida una consecuencia de este atraso y de la pobre exigencia política y social en materia de transparencia. La próxima legislatura debe ser la legislatura de la regeneración democrática que pasa, inevitablemente, por revisar aspectos de la ley que mejoren sustancialmente el texto.

El atraso español en materia de transparencia, caso único en la Europa democrática, puede explicarse por muchas razones, desde la herencia de pactos de silencio y opacidad del régimen de la Transición a la debilidad de una sociedad civil poco exigente. Porque la transparencia es básicamente una reclamación cívica surgida en las sociedades democráticas más maduras. Nace del principio de que toda la información que concierne a las personas, en poder de las administraciones del Estado, debe ser de libre acceso, salvo aquella, tasada, que afecte a la seguridad y al derecho a la privacidad. Y ello por dos razones: porque es una información de todos, propiedad de los ciudadanos que el Estado sólo custodia, y porque cualquier ciudadano tiene derecho a saber en qué y cómo se gastan sus impuestos o lo que una administración conoce y guarda sobre él y sus bienes.

El concepto de transparencia ha ido ampliando su radio de acción: del derecho a saber cómo se administran los bienes públicos, lo que implica conocer cómo se ejecuta un presupuesto, cómo se contraen deudas, cuánto se paga a los representantes públicos, que organismos reciben subvenciones públicas, etcétera, se ha pasado a considerar que el acceso a la información es un derecho básico que debería estar reconocido expresamente en la Constitución (no lo está en la española, por ejemplo), y que la política de transparencia debe ir mucho más lejos que la mera publicación pasiva, parcial y a petición, de datos en poder de las administraciones.

También se debate si la obligación de transparencia no debería incluir no sólo a quienes reciben subvenciones públicas, sino a cualquier entidad privada cuya influencia (poder) en la economía, la seguridad o la política del país sea tanta que pueda condicionarlas. Eso significaría que también bancos y grandes empresas estratégicas –por ejemplo, las energéticas, grandes corporaciones industriales y grandes grupos de comunicación– estarían obligadas a hacer públicas informaciones que ahora se consideran privadas.

La transparencia está muy vinculada a otra institución poco desarrollada entre nosotros: la dación de cuentas. Es la cara activa de la transparencia y el gran antídoto contra la opacidad y la corrupción: la obligación de los cargos públicos, administraciones e instituciones políticas de dar cuenta pública de sus actos y decisiones, y responder a cualquier cuestión pertinente sobre los mismos.

UNA LEY MUY INSUFICIENTE

Lamentablemente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tal es su denominación jurídica, está muy lejos de satisfacer estos objetivos. No es una Ley Orgánica, lo que significa que tiene menos rango que la de

carlos martínez gorriarán

Protección de Datos (que puede invocarse para denegar sin más argumento el acceso a muchas informaciones), ni afectará a los Gobiernos y administraciones autonómicas, que tendrán su propia ley. Así que los derechos reconocidos a los ciudadanos y las obligaciones de gobiernos y Administración también serán incoherentes y desiguales según la Comunidad Autónoma, con el resultado de 17 posibles “sistemas de transparencia”, el mismo error estructural cometido en educación y sanidad.

La principal carencia afecta al ámbito material de la Ley, que prácticamente se limita a la petición de información a las administraciones, que pueden contestar con silencio negativo. La Ley renuncia a desarrollar el derecho de acceso a la información como un derecho básico, algo que podía hacerse perfectamente desarrollando el artículo 20 de la Constitución (ya se hizo para la Protección de Datos, que tampoco se cita literalmente en el texto constitucional, a partir de lo dispuesto en el art. 18.4 CE). De nuevo nos encontramos con la negativa de PP, PSOE y nacionalistas a desarrollar la Constitución para ampliar libertades y derechos ciudadanos, en contraste con la facilidad para reformarla, con nocturnidad y alevosía, si hay que garantizar a los acreedores internacionales el pago de la deuda (art. 135) o, por la puerta de atrás, convertirla en papel mojado en las reformas de algunos Estatutos de autonomía.

UNA HERRAMIENTA MUY NECESARIA

La transparencia, como el derecho de acceso a información o la dación de cuentas y la evaluación externa (a las que está unida), no es la panacea. No es la varita mágica que va a conseguir implantar de un día para otro una democracia más decente, más eficaz y con un gobierno más responsable: para eso lo fundamental e insustituible es una sociedad íntegra, responsable y exigente. No, la transparencia es una herramienta, pero una herramienta muy necesaria que, bien usada, puede conseguir cosas que ahora parecen imposibles. Es, sobre todo, un gran instrumento de prevención de la corrupción, el despilfarro y las decisiones irresponsables. Y por tanto, un instrumento real de aumento de la participación ciudadana. También es fundamental para conseguir reguladores y supervisores realmente independientes (como el Banco de España o la CNMV, que han jugado un papel deplorable en los casos de Bankia y las Preferentes), mejorar el régimen de incompatibilidades e introducir la evaluación externa de las decisiones de gobierno a cualquier nivel. Aparte, claro está, de para saber qué se hace exactamente con nuestro dinero y combatir mejor el fraude fiscal.

Con una buena Ley de Transparencia (como la que registró UPyD y no fue posible debatir) no habría sido igual la gestión desastrosa de las Cajas de Ahorro, o la estafa masiva de las Preferentes. En efecto, habríamos conocido la verdadera situación financiera de las Cajas, los informes de Banco de España y CNMV sepultados en cajones, la responsabilidad de las decisiones políticas que se estaban tomando –como la venta masiva de 30.000 M€ a pequeños ahorradores–, y las consecuencias para el país de la enorme deuda generada –en torno a 260.000 M€ usados o comprometidos– por las nacionalizaciones de deuda privada que no debieron producirse. Y, como consecuencia, no tendríamos este gigantesco nivel de paro porque habría recursos públicos para reanimar la economía, formar a los parados, y conceder crédito y ventajas fiscales a las empresas. Y sin recortes en sanidad, educación, I+D+i o inversiones productivas.

2.4. La transparencia, una condición indispensable de la democracia avanzada

Naturalmente, una Ley de Transparencia decente y bien usada también habría impedido la institucionalización de la corrupción en ayuntamientos, entidades de todo tipo, diputaciones, partidos políticos, sindicatos, patronales, etc. Habríamos sabido a qué se dedicaba el dinero de los falsos ERE de Andalucía, o los créditos de Cajamadrid para los chanchullos de Díaz Ferrán, o el funcionamiento de la trama Gürtel, o la Pallerols, o los negocios de Urdangarín y docenas de escándalos más. Y despilfarros como aeropuertos sin aviones, líneas de AVE de rentabilidad imposible, e inauguraciones de centros y entes de todo tipo sin objetivos claros o innecesarios. Sabríamos cómo se financian los partidos políticos, los sindicatos, las patronales y otras entidades satélites, cómo se convocan y desarrollan los concursos públicos, y muchas cosas más indispensables para el buen gobierno democrático.

MEJORAS NECESARIAS DE LA LEY

Esperemos que en la próxima Legislatura sea posible revisar la legislación sobre transparencia, añadiendo al menos un conjunto de mejoras indispensables a la Ley:

- Carácter de ley orgánica.
- Inclusión de la regulación de los lobbies.
- Inclusión de todas las instituciones en la ley.
- Garantías de acceso público a las agendas de los cargos ejecutivos.
- Inclusión en el portal de transparencia de datos tales como mapa integral del sector público, plantilla perteneciente al mismo, número de cargos de confianza, etc.
- Y sobre todo, creación de una agencia de transparencia con plena independencia de las administraciones públicas, no el actual sistema de supeditación al Ministerio de Hacienda (que acaba de ser denunciado por la Autoridad Fiscal ante la Audiencia Nacional por obstaculizar su tarea de supervisión del déficit público)

La reforma de la Constitución, un debate inminente, también debería incluir de modo expreso y claro el derecho básico al acceso a la información pública.

Naturalmente, que la Ley de Transparencia en vigor sea insuficiente no debería ser excusa para que los partidos políticos, sindicatos, asociaciones y entidades de interés público de todo tipo asuman la mejora de sus propias prácticas y normas de transparencia proactiva. Como tuve ocasión de decir en el debate de la Ley, la transparencia no era obligatoria, pero tampoco estaba prohibida. Tenemos la satisfacción de que Unión Progreso y Democracia ha obtenido desde su nacimiento las más altas calificaciones de evaluadores externos en materia de transparencia. Pensamos y practicamos lo mismo en materia de transparencia: que la exigencia de más y mejor acceso a la información y dación de cuentas no solo depende del imperativo legal, sino también y en primer lugar, de las propias convicciones y de la coherencia para hacerlas realidad.



Auxiliadora Honorato Chulián
Secretaría de Acción Institucional
y Políticas Anticorrupción de
Podemos.

2.4. La transparencia como derecho democrático. Una cuestión de mayoría de edad

La participación política es un derecho fundamental, pero para poder ejercerlo es necesario, por una parte, que la ciudadanía cuente con la información necesaria y, por otra, que los políticos rindan cuentas ante ella. La transparencia es tanto una condición para el ejercicio de la democracia como la mejor forma de prevenir y atajar la corrupción en las instituciones. Por ello es urgente modificar la Ley de Transparencia para hacerla efectiva y ampliar sus ámbitos de actuación, regular el ejercicio del lobby o aprobar Leyes de Cuentas Abiertas como las que propone Podemos. Esa es la mejor vacuna contra la corrupción y la mejor cura para una democracia convaleciente.

En términos generales, nadie duda de que la participación política es un derecho fundamental, recogido en la Constitución Española a partir de los artículos 1.2, 9.2 y 23.1. Pero para poder participar de la vida pública, para sentirse parte del destino de una sociedad, la democracia no debe reducirse a echar una papeleta cada cuatro años.

Una democracia adulta es correlato de una ciudadanía adulta, tratada como tal, como mayores de edad, y de unas instituciones que no temen o no se ocultan detrás de códigos encriptados o canales de acceso permanentemente bloqueados, sino todo lo contrario, instituciones expectantes a la interacción con la ciudadanía. En una democracia adulta, la ciudadanía puede y debe participar de la construcción de lo público y, para ello, el primer paso es contar con canales de acceso a toda la información de la acción pública, presentada en formatos de clara consulta y fácil comprensión.

Pero además, como es sabido, a lo largo de los últimos años la corrupción, el clientelismo y la opacidad se han convertido en una forma de Gobierno, instalada en la estructura político-pública. Esto ha traído como consecuencia el desafecto de la ciudadanía respecto de la institucionalidad: a la frialdad consustancial con la que son percibidas se unía ese sentimiento de indignación por la traición de su confianza.

Vivimos, por tanto, tiempos de excepcionalidad política en los que es imprescindible reparar esa confianza, y para ello no es suficiente volver al punto inicial, es necesario tratar a la ciudadanía como corresponde, como mayores de edad, ser ambiciosas y ambiciosos y trabajar para construir una democracia adulta, así, no habrá reparación posible sin transparencia.

La transparencia y el acceso a la información debe ser una política transversal que rija la acción de Gobierno y las relaciones de las instituciones con la ciudadanía; esto pasa sin duda por imprimir en las instituciones una nueva cultura política, que no vea en la persona que hay detrás del mostrador a una potencial enemiga sino a una aliada, y por otro lado, por implementar un compendio normativo que sea capaz de estar a la altura del momento histórico, que permita a la ciudadanía valorar y discernir sobre la actuación política de sus representantes y de la acción administrativa de cada día.

En relación a lo primero, se trata de convicción del cambio en el día a día y de implementar prácticas que generen una suerte de inercia en las organizaciones de forma cotidiana, así por ejemplo, todos los cargos dentro de Podemos saben que tienen que dar cuenta públicamente de quiénes son, cuáles son y/o han sido sus actividades y bienes de forma exhaustiva, la rendición y publicación online de cuentas del partido se hace prácticamente en tiempo real, o por

2.4. La transparencia como derecho democrático. Una cuestión de mayoría de edad

ejemplo, la integración de una plataforma digital como es “plaza podemos” en la actividad cotidiana del partido, donde hay un intercambio de información permanente, sin ir más lejos, la elaboración del programa estatal está siendo participado desde dicha plataforma.

Pero por otro lado, es urgente abordar las reformas legislativas que corresponden para fortalecer nuestra democracia tratando a la ciudadanía como adulta. Entre otras:

Modificar la Ley de Transparencia: una ley que ocupa la posición 70 en calidad legislativa entre 102 países no está a la altura de la ciudadanía. La ley de transparencia debe garantizar el acceso efectivo a la información pública que es información de todos y todas, las carencias de la Ley de Transparencia han de ser superadas para que se adecúe a los estándares internacionales de calidad, en el sentido que sigue, y sin ánimo de ser exhaustivos:

- Reconocimiento del derecho a la información como derecho fundamental, como lo reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU.
- Mejora de la accesibilidad del Portal de Transparencia y agilizar y simplificar las solicitudes y peticiones de información, garantizando respuestas concretas, completas y claras.
- Asegurar que toda la información sea pública por defecto: Transparencia activa y formatos abiertos como principios rectores de la acción de gobierno. Las administraciones guardan es su poder ingentes cantidades de información que en manos de la ciudadanía son fuente de riqueza. Informes, estudios, datos estadísticos, que pertenecen a todos y todas y que hay que devolver a la gente.
- Garantizar la independencia del Consejo de Transparencia.
- Inclusión de todas las instituciones en su ámbito subjetivo: Casa Real, el Consejo General del Poder Judicial, así como partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, para someterlas a las mismas obligaciones de transparencia que a las administraciones públicas.

Precisamente en la línea de garantizar el acceso a la información pública, hemos presentado en ocho Parlamentos¹ Leyes de Cuentas Abiertas, porque consideramos que las cuentas de las diferentes Administraciones Públicas deben ser tratadas como “información pública” a efectos de la Ley de Transparencia, al consistir en contenidos que obran en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (Art. 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y que han sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Una cuenta abierta y accesible es aquélla que puede ser consultada en la forma y los términos con los cuales cualquier particular puede consultar sus propias cuentas en una entidad bancaria, sea en formato digital o presencialmente en una sucursal. El acceso a las cuentas bancarias donde se deposita el dinero público, que es de todos y todas, es la mayor garantía de transparencia en la Administración y el mecanismo más eficaz para luchar contra la corrupción y promover una eficaz rendición de cuentas de los poderes públicos y de su gestión.

¹ Concretamente en Andalucía, Extremadura, Murcia, Castilla La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Asturias y Valencia

auxiliadora honorato chulián

Por eso, resulta del todo sorprendente que otras organizaciones políticas hagan gala de la lucha en contra de la corrupción y la apuesta por la transparencia y sean a la hora de la verdad reticentes a aprobar la mera tramitación y debate en Pleno de esta proposición de Ley ².

Pero no solo es necesario modificar la ley de transparencia, es necesario abordar una Ley reguladora del lobby, aprobar un marco legal que permita conocer de manera sistemática quién pretende influir en las decisiones políticas, de qué manera, con qué medios económicos y qué resultados consigue, y en la que se aborde de forma específica la problemática de las puertas giratorias. Establecer un periodo de enfriamiento mínimo de diez años por el cual ex-cargos públicos no puedan ejercer funciones de lobista sobre aquellos asuntos que gestionaban desde lo público, y en ningún caso ocupar puestos en consejos de administración de empresas relacionadas con sectores estratégicos del país. La prohibición debería incluir que los lobistas contraten a los diputados o a sus asistentes, así como obligar a los lobbies a indicar si emplean a antiguos miembros del gobierno, quiénes son sus clientes y cuáles son sus objetivos, a qué representantes políticos contactan y qué temas tratan, y en qué gastos incurren en su trabajo.

Estas, entre otras, serían medidas imprescindibles para avanzar en la consecución de nuevas prácticas, de nuevas formas de entender la institucionalidad, a través de las cuales construyamos entre todos y todas una democracia a la altura de la ciudadanía.

² En Andalucía el bloqueo para tramitar esta Ley es absoluto, donde PSOE y Ciudadanos han impedido sistemáticamente su tramitación.



Julio Díaz Robledo
Parlamentario Andalúz de
Ciudadanos

2.5. Transformaciones irreversibles

En la actualidad vivimos momentos de profundos cambios políticos. La sociedad española ha evolucionado sustancialmente en los últimos 40 años y, por primera vez desde los inicios de la democracia, una importante parte de la sociedad vuelve a creer en nuevas formaciones políticas a las que exigen que sus representantes den soluciones posibles a los problemas cotidianos de su día a día. Por una parte, se demanda una nueva forma de hacer política y de gestionar los recursos públicos. Por otra, se reclama más información, mayor participación, más protagonismo. En definitiva, quiere que se produzca una regeneración política que avance hacia unos niveles de mayor calidad democrática.

Ciudadanos entiende que la traducción de estas demandas no se refiere sólo a la posibilidad de fraccionar el sistema de partidos imperante desde el final de la Transición, sino una transformación más profunda y renovadora que entronca con la propia cultura democrática de nuestro país. Dicha transformación necesariamente debe pasar por una reforma del sistema que asegure una nueva forma de entender la política, en la que el ciudadano sea el eje protagonista y sus representantes rindan cuentas de su ejercicio. Se deben abandonar las prácticas corruptas que han servido de germen para un sentimiento generalizado de desafección política y de desconfianza hacia la política y la actuación de las Administraciones Públicas.

Estamos hablando de un cambio tranquilo en la renovación de las instituciones públicas, de una transición ciudadana en la que se recupere la pasión y el respeto por la política, entendida como cultura y espacio de participación y entendimiento entre los ciudadanos y sus representantes. Un nuevo pacto político, un nuevo contrato con los ciudadanos en el que los elementos centrales sean la ética y la vocación de servicio público. Es momento de preguntarse si seremos capaces de abrir una nueva etapa en la política española o si, por el contrario, seguiremos dentro de la crisis política y económica que nos ha llevado a esta situación.

En este contexto de cambio, la transparencia se convierte en un aspecto clave para la vertebración política y para la higiene democrática de nuestro país. Si partimos de la base de que lo que sucede en la Administración pertenece a los ciudadanos, éstos tienen el derecho a conocer la información que se genere dentro de las mismas, así como a poder observar de manera clara toda y cada una de sus actuaciones.

Las Administraciones deben ser abiertas, accesibles e impermeables a todo tipo de corrupción, siendo la transparencia, sin lugar a dudas, la mejor herramienta para combatirla. Por eso, desde Ciudadanos aspiramos a contar con una Administración transparente, con paredes de cristal, donde el ciudadano tenga garantizado el derecho de acceso a la información y, por consiguiente, derecho a saber no sólo cuánto, dónde y cómo se gasta el dinero de sus impuestos, sino por qué se toman las decisiones y quiénes son los actores implicados. Al mismo tiempo, esta aspiración quedaría incompleta si no se pudiera rendir cuentas de las labores que se realizan. No se trata de una cuestión meramente informativa, en la que, dicho sea de paso, la Administración debe asumir un papel proactivo, sino que además de comunicar se tienen que elaborar mecanismos a partir de los cuales se puedan exigir responsabilidades por la gestión de los recursos públicos a los representantes políticos en los que los ciudadanos han depositado su confianza. Asimismo, esta exigencia de transparencia no se fundamenta solamente en los aspectos señalados de control ciudadano y de prevención contra la corrupción. Esta demanda se sustenta en.

julio díaz robledo

nuestra firme convicción de que una Administración más transparente es más eficaz, más eficiente y, tan importante como lo anterior, más abierta, participativa y próxima a la ciudadanía.

Para lograr dicha transformación se necesita de un cambio de actitud por parte de los partidos políticos, la Administración y la sociedad.

Por un lado, tanto los partidos y representantes políticos como la propia Administración deben entender que cuanto más transparente sea su actividad y mayores sean los mecanismos de control que tengan los ciudadanos sobre ella, mejor valorado será su ejercicio de la función pública. Además, deben impulsar las “sedes electrónicas” o “portales de transparencia” de las Administraciones, así como garantizar la máxima nitidez en los procesos de contratación pública y fomentar la libre concurrencia y la competitividad, implicando a todos los actores de la Administración, desde los responsables políticos a los técnicos, y dotando a esos “portales” de tantos elementos como sean necesarios para facilitar el acceso de los ciudadanos y hacer visible para todos la legalidad y la adecuación de sus actuaciones.

Por su parte, la sociedad debe tomar conciencia de su papel de corresponsabilidad, asumiendo ese nuevo rol de control ciudadano de la acción política y de la Administración. Debe tomar conciencia de que puede y tiene que ser tan exigente como lo sería en su relación cotidiana con el sector privado, y que su acción evaluadora no tiene por qué limitarse únicamente a las citas electorales.

Desde Ciudadanos apostamos inequívocamente por la transparencia, como quedó demostrado en la presentación de nuestras “30 propuestas para cambiar España” en Cádiz el pasado 7 de noviembre. Allí hicimos explícito nuestro documento de reformas entre las que se incluye, como piedra angular de las mismas, que los ciudadanos tenemos derecho a la transparencia de la Administración Pública. Con el objetivo de alcanzar esta transparencia de manera efectiva y dotarla de la protección jurídica necesaria en nuestro marco constitucional, hemos propuesto incluir en el artículo 23 de la Constitución Española el mandato a la publicidad activa y el acceso a la información en manos de las administraciones públicas.

Esta garantía constitucional de la transparencia no se trata de una cuestión de moda discursiva ni electoralista. En Ciudadanos creemos que la transparencia es un elemento esencial de la vida política y que debe impregnar cada una de las acciones que se realizan en la actividad pública. Nos tomamos en serio la transparencia y creemos en ella como instrumento generador de confianza y de afianzamiento de nuestras instituciones. Y la mejor forma de demostrarlo es practicando con el ejemplo y tomando medidas en el seno de nuestro propio partido. De esta manera hemos implementado un portal de transparencia (<https://www.ciudadanos-cs.org/transparencia>) en el que cualquier ciudadano puede consultar nuestras cuentas, presupuestos, sueldos públicos, los currículos de los candidatos...etc. Es un ejercicio de transparencia ante los ciudadanos que pone de manifiesto nuestro compromiso y demuestra que no tenemos nada que ocultar, que lo que ven en la pantalla de su ordenador es lo que hay, sin trampa ni cartón. Así lo avala el reconocimiento obtenido en la evaluación realizada a los partidos políticos por la organización no gubernamental Transparencia Internacional, en la que obtuvimos la máxima calificación posible (10 puntos sobre 10 posibles).

2.5. Transformaciones irreversibles

En definitiva, la transparencia ha llegado para quedarse. Hablamos de cambios sustanciales que han devenido en irreversibles y que los partidos deben asumir. Algunos lo hemos hecho ya porque forma parte de nuestro ADN y de la forma que tenemos de entender la política, otros aún están en ello.

En Ciudadanos creemos en la transparencia, como lo demuestran los hechos de nuestra actividad pública y nuestras propuestas. En nuestro proyecto de cambio para España “la transparencia es como las tablas de la ley”, como dijo Albert Rivera. Creemos decididamente que apostar por la transparencia es hacerlo por más ciudadanía, más participación y, consecuentemente, más democracia.

3. Tribuna Libre



#firmas



Francisco Delgado Morales
Politólogo
Presidente de ACREDITRA

3.1. De qué hablamos cuando hablamos de transparencia

En la actualidad, no pasa día sin que aparezca en los titulares periodísticos o en boca de cualquier político la palabra transparencia. Tras un duro camino de reivindicaciones de agentes sociales de todo tipo, finalmente, la transparencia se ha incorporado en la agenda política de todos los partidos políticos, ocupando un espacio central de su discurso político. Paralelamente los medios la incorporan entre sus temas referentes del ámbito político¹, produciéndose un continuo y reiterado bombardeo de informaciones, debates y análisis de la transparencia que, siguiendo la teoría de la *agenda setting*², influyen en los ciudadanos. Estamos empachados de transparencia.

Existe un ejercicio lingüístico que consiste en repetir una palabra de forma continuada y sin parar hasta que llega un momento en el que deja de tener sentido. Esta saturación semántica es la que se está produciendo con la transparencia. Se pronuncia con tanta ligereza y dentro de tantos contextos que en muchas ocasiones pierde su sentido, utilizándose de manera simplista y, otras veces, de manera equivoca. Este uso excesivo y deformado puede llevar a la confusión del ciudadano y a que los partidos políticos se queden con una mera versión finalista y electoralista de la transparencia.

El presente texto pretende intentar explicar conceptualmente qué es transparencia y qué no, los conceptos con los que está necesariamente relacionada y otros usos que se hacen de la misma en la actualidad política y periodística.

TRANSPARENCIA VS DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Transparencia y Derecho de Acceso a la Información suelen utilizarse en muchas ocasiones como vocablos sinónimos y no es así. Se tratan de elementos que tienen una clara vinculación pero no son lo mismo. El derecho de acceso a la información pública tiene un amplio arraigo en la tradición liberal. El filósofo Immanuel Kant afirmaba que todas “las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas, si su máxima no admite publicidad” entendiendo este principio no sólo como un principio ético o político sino también jurídico y elemento sobre el que construir la Constitución “republicana” (Nasarre, 2013). El derecho de acceso se encuentra regulado y articulado en diferentes textos legales históricos, desde la primera regulación, *The Freedom Of The Press Act en Suecia* (1766)³, a Tratados Internacionales más actuales como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴.

El derecho de acceso a la información pública garantiza la transparencia (Sánchez de Diego, 2013); es, por tanto, algo previo. El acceso a la información pública es un derecho, mientras que la transparencia es una cualidad. Tiene su fundamento en entender que la información generada en las actuaciones de las Administraciones Públicas pertenece a los ciudadanos que tienen el derecho de acceder a ella cuando así lo soliciten, derivándose de este derecho la transparencia, que sería la satisfacción por parte de las Administraciones públicas de esa demanda de información ciudadana. La existencia del derecho de acceso posibilita el desarrollo de políticas

¹ Puede verse el trabajo de Delgado, López y Sierra en el texto “Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia”, GIGAPP 2015.

² Término acuñado por McCombs y Shawen 1972 que establece una relación directa entre la importancia que el público considera destacado o no un tema determinado en función de la importancia que le otorgan a éste los medios.

³ Ley sueca promulgada en 1766 que establece las normas fundamentales sobre el acceso a los documentos oficiales, convirtiéndose en el primer país del que reconoció y reguló el derecho de Acceso a la Información Pública.

⁴ El derecho de acceso a la información Pública es reconocido en el ámbito de la Unión Europea al recogerse expresamente en el artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Cotino, 2013). Artículo 42 Derecho de acceso a los documentos. Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

francisco delgado morales

de transparencia y, por consiguiente, una profundización de los niveles de democracia. Porque garantizar el derecho de acceso es el supuesto necesario para tener una ciudadanía informada y, en consecuencia, más participativa.

TRANSPARENCIA VS GOBIERNO ABIERTO.

La primera referencia escrita al *open government* fue realizada por Wallace Park en el artículo “*The open government principle: Applying the right to know under the constitution*” donde lo relaciona directamente con la disposición de información gubernamental y la accountability (Gascón, 2015). No obstante, no será hasta 2009 cuando adquiera relevancia pública internacional, cuando Barack Obama emite el “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto”, en el que abogaba por la apertura de la Administración como mecanismo fortalecedor de la democracia y promotor de eficacia y eficiencia gubernamental.⁵

En cuanto a su definición, el Gobierno Abierto es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2010).

Se trata de un nuevo paradigma en la relación ciudadano-Administración, en el sentido de Thomas Khun⁶ de emergencia de un nuevo modelo, articulado alrededor de una serie de valores comunes que abogan por una nueva manera de gobernar y que descansaría sobre 3 pilares o ejes fundamentales: la Transparencia, la Participación y la Colaboración (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013), que están directamente relacionados con un modelo en el que la ciudadanía y sus diferentes agentes sociales puedan conocer, crear y hacer cosas en su relación con la Administración (Ramírez-Alujas, 2011).

Por tanto, la transparencia es un elemento fundamental del Gobierno Abierto. Es decir, cuando se habla de transparencia no tiene por qué referirse a Gobierno Abierto, pero éste no puede entenderse sin la transparencia.

TRANSPARENCIA VS BUEN GOBIERNO

Cuando se habla de Buen Gobierno estamos adentrándonos dentro del terreno de la ética, es decir de una serie de principios y valores que deben guiar las actuaciones de los gobernantes. Así, Almonacid (2015) define el Buen Gobierno como “aquel que se ejerce de una manera objetivamente correcta, persiguiendo el cumplimiento de los intereses generales, y consiguiendo en un alto grado una buena gestión, alcanzando cotas muy aceptables de transparencia, eficacia, eficiencia, cumplimiento de la legalidad y un alto grado de satisfacción en el ciudadano”. Esta definición sería insuficiente si no existiera relación con el terreno del deber ser, por lo que el propio autor añade el principio de oportunidad como elemento que lo vincula con el cuestionamiento del proceder, más allá de la legalidad de una actuación. Por tanto, los principios que rigen el Buen Gobierno deben ser la transparencia y la rendición de cuentas, la justicia y la

⁵ Barack Obama. Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. 2009. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/07/06/20090706-transparency-and-open-government>

⁶ En el prefacio del libro “La estructura de las revoluciones científicas” Khun (1962) define el concepto de paradigma como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”

3.1. De qué hablamos cuando hablamos de transparencia

equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto por la ley y altos estándares de comportamiento ético (Ramírez-Alujas, 2011).

Una vez más aparece la transparencia como elemento principal de la configuración de un concepto que impregna las actuaciones de la Administración Pública, necesitándose de su existencia para que se pueda hablar de Buen Gobierno.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas o *accountability* es una institución que tiene fuerte arraigo histórico; así lo demuestra el hecho de que en diferentes momentos y con diferentes modelos políticos aparece necesariamente como elemento de control de la actividad pública. Ya en la antigua Grecia existía la *euthyna*, en virtud de la cual los funcionarios públicos debían pasar por un examen de rendición de cuentas a la finalización de su mandato. En la propia historia de España, en la época medieval, existía en Castilla el juicio de residencia (llamado purga de taula en el Reino de Aragón). Esta institución suponía la obligación de todo funcionario público de someter a revisión sus actuaciones a la finalización de su mandato. “Se trata de un procedimiento de control de la actuación de aquellos que detentan oficios públicos al término de los mismos que permitía averiguar cuáles de esos sujetos ofrecían suficiente confianza para adjudicarles nuevos cargos, e, igualmente, reparar los daños que hubieran podido ocasionar a los particulares en el desempeño de sus funciones” (Collantes, 1998). En el S. XVIII la rendición de cuentas se recoge como derecho en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que establece en su artículo 15 que “La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público.” En la actualidad esta figura supone un derecho de control que el ciudadano tiene sobre las actuaciones públicas.

La rendición de cuentas, definida de forma sencilla, sería la exigencia de responsabilidad de los poderes públicos que se deriva de sus actuaciones. Esta rendición de cuentas, según ha definido el Banco Mundial tendrá dos elementos fundamentales: 1) Por un lado, los gestores públicos deben informar sobre las actividades en el ejercicio de sus funciones y justificarlas ante la ciudadanía y, por otro, 2) la existencia de consecuencias cuando infrinjan e incumplan sus obligaciones (Bolaños, 2010).

La relación de la rendición de cuentas con la transparencia resulta evidente y aparece derivada del propio ejercicio de la misma. La necesidad de rendir cuentas de las actuaciones públicas no puede realizarse con eficacia si no existe la posibilidad de que la ciudadanía disponga de forma adecuada de la información pública y, para ello, la mejor forma de garantizarlo es, sin duda, la implementación y desarrollo de políticas de transparencia. Aparece aquí la transparencia como un estadio previo necesario para poder realizar un justo ejercicio de rendición de cuentas del poder público. Con un Gobierno de sombras, sin la visibilidad de sus actuaciones, difícilmente la *accountability* podrá ejercitarse como derecho ciudadano.

TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

Moverse en la ilegalidad o la legalidad depende de la voluntad del individuo y entra de lleno en el terreno de la ética. El comportamiento humano puede condicionarse por el obligado cum-

francisco delgado morales

plimiento de las normas y sus consecuencias o por las propias convicciones personales. Pero, sin lugar a dudas, abrir puertas y ventanas de las instituciones públicas, llenando de luz los ámbitos de opacidad, dificultará la posibilidad de realizar actos fraudulentos. Para defender la afirmación anterior sólo basta con preguntarse y responder de manera sincera a la siguiente pregunta: ¿nos comportamos del mismo modo rodeados de gente y bajo la mirada de otros que cuando estamos solos y sin la posibilidad de ser observados? Ya tienen la respuesta.

Teniendo en consideración lo expuesto, es comprensible que se entienda la transparencia como antónimo de la corrupción. La transparencia sería el mejor antídoto contra la corrupción (Lizcano, 2011). Pero esta acepción debe ser matizada. No obstante la transparencia por sí sola no garantiza la inexistencia de corrupción pero sí que dificulta su aparición. Las políticas de transparencia facilitan la realización del escrutinio público de las instituciones y ayudan en la prevención del abuso de poder, la discriminación y la corrupción (Villoria y Alujas, 2011). Por otro lado, nadie puede negar que la transparencia como cortapisa a la corrupción es algo rentable desde un punto de vista económico para el uso adecuado de los fondos públicos al reducirse las posibilidades de corrupción (Sánchez de Diego, 2013).

TRANSPARENCIA Y RANKINGS DE MEDICIÓN DE TRANSPARENCIA

Otra interpretación comúnmente extendida entre la clase política y los medios de comunicación es entender que una institución es transparente en función de los puntos y porcentajes de cumplimiento de indicadores que obtenga en cualquiera de los múltiples rankings de transparencia actuales. Más allá de la inexistencia de un sistema de evaluación de la transparencia aceptado por todos y que mida, de forma real y certera⁷ la transparencia de las instituciones, estos rankings han servido para avanzar en este ámbito pero no puede afirmarse, como se hace, que la obtención de una determinada calificación es garante de que una entidad es transparente. De hecho está demostrado que las diferentes metodologías y formas de medición ofrecen resultados distintos, por lo que cumplir con los indicadores de cualquier sistema que se diseñe para avalar la transparencia no garantiza, dada las diferencias de resultados que se obtienen entre unos y otros, que las entidades sean objetivamente transparentes (Delgado, 2015). Entender la transparencia en función de estos rankings es una percepción muy limitada de la misma.

ENTONCES, ¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?

En los párrafos anteriores se han adelantado algunas de las dimensiones que conforman el concepto de transparencia: como consecuencia del derecho de acceso a la información; como pilar esencial del Gobierno Abierto; como elemento fundamental del Buen Gobierno; como condición necesaria para una efectiva rendición de cuentas, o como cortapisa a la corrupción.

Se podría decir que Transparencia significa gobernar con paredes de cristal, ejerciendo el poder y gestionando los recursos públicos bajo luz y taquígrafos.

Transparencia es ética. La asunción de los principios éticos que impregnan las actuaciones de nuestros servidores públicos bajo la lupa de la transparencia supone la dotación de valores y

⁷ Acredita va un paso más allá de este sistema de rankings y pretende entender la transparencia de forma integral, diseñando una herramienta para su evaluación: el Sistema español de Acreditación de la Transparencia. Puede verse más sobre el mismo en Sierra Rodríguez, Javier (2014). "Certificación en Transparencia: El sistema español de Acreditación de la Transparencia". Más Poder Local, núm. 21, pp. 28-32.

3.1. De qué hablamos cuando hablamos de transparencia

principios que se autoimpone la función pública en el servicio a la ciudadanía que, lejos de otras metas, pasa a asumir un papel protagonista.

Transparencia es cultura. La adquisición de la cultura de la transparencia es un elemento vertebrador de la posibilidad de éxito de la misma. Luchar contra la idiosincrasia de las administraciones y de la propia sociedad o combatir la resistencia al cambio, usual cuando se introducen modificaciones en cualquier organización, sólo puede hacerse si se produce un cambio en la cultura organizacional de la institución que asume la transparencia. Para la adquisición de esta cultura es necesario formación, sensibilización y sobre todo la promoción de una pedagogía de la transparencia desde los poderes públicos dirigida a representantes políticos, empleados públicos y ciudadanos.

Transparencia es comunicación. Por un lado, no se trata de publicar datos, sino de que éstos se muestren de manera sencilla y comprensible. Los datos por sí mismos, en bruto, no son información. Por otro, no se trata de un fenómeno unidireccional, sino que la transparencia debe recoger el feedback de la ciudadanía y crear canales vivos de comunicación entre la Administración y la sociedad, de manera que los ciudadanos sienten que sus demandas y propuestas son atendidas.

Transparencia es responsabilidad. Hay un cambio de rol en la ciudadanía que pasa de sujeto pasivo a sujeto activo en su relación con la Administración. Los ciudadanos ahora pasan a ser corresponsables de la acción de los gestores públicos en la medida que pueden convertirse en agentes de seguimiento y evaluación de misma. Con transparencia los ciudadanos pueden realizar auditoría cívica de la acción gubernamental y ello conlleva la responsabilidad de inspeccionar la misma.

Transparencia es calidad democrática. La transparencia como eje central de la acción política mejora la legitimidad y la calidad de la actuación pública ante los ciudadanos, avanzando y profundizando en los niveles de democracia. A día de hoy, no puede entenderse la democracia sin la existencia de transparencia. Así lo entendía Norberto Bobbio (1986) cuando definía la democracia como “el gobierno de lo público en público”. Como afirma Elisa de la Nuez (2012) “la opacidad es una de las características propias de los regímenes no democráticos”, enfrentando la existencia o no de transparencia con la democracia de un sistema político. Sin duda la transparencia es uno de los indicadores más importantes sobre calidad democrática, y eso admite poca discusión.

En definitiva, transparencia es un proceso en constante renovación que los Gobiernos deben liderar, haciendo explícita su firme voluntad de mostrar sus actuaciones a los ciudadanos, llevando a cabo para ello diferentes políticas que pongan de manifiesto una nueva forma de entender su relación con la sociedad, donde no queda sitio para la opacidad en sus acciones. En este proceso son elementos clave para su consolidación el debate público y la acción política (Ackerman y Sandoval, 2005), dado que no se trata de otra forma de despotismo diseñada desde la cúspide del Gobierno sin tener en cuenta a los ciudadanos, sino que es una demanda social en la que es indispensable la colaboración y participación ciudadana.

francisco delgado morales

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. (2005). "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", Cuadernos de Transparencia, núm. 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Almonacid Lamelas, Víctor (2015) "¿Qué es buen gobierno?". Nosoloaytos. Víctor Almonacid Lamelas. Abril 2015. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/>. Fecha de acceso Septiembre 2015
- Bobbio. Norberto, (1986). "El futuro de la democracia". México. Fondo de Cultura Económica.
- Bolaños González, Jimmy (2010). "Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior.". Revista Nacional de Administración, 1 (1): 109-138 Enero-Junio.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián, Coords. (2010). "Open Government: Gobierno Abierto". Jaén: Algón Editores.
- Collantes De Terán De La Hera, María José (1998). "El juicio de residencia en Castilla a través de la doctrina jurídica de la Edad Moderna". Revista Historia. Instituciones. Documentos Nº 25, págs. 151-184. Universidad de Sevilla
- Cotino Hueso, Lorenzo (2013). "Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas", Revista Aragonesa de Administración Pública, XIV, pp. 58-60.
- De La Nuez Sánchez-Cascado, Elisa. "Transparencia: más que una ley". ¿Hay Derecho? El Blog sobre la actualidad Jurídica y Política. Fundación ¿Hay Derecho? Abril 2012. <http://hayderecho.com/2012/04/26/nuevo-articulo-de-elisa-de-la-nuez-en-el-mundo-transparencia-mas-que-una-ley/> Fecha de acceso Septiembre 2015
- Delgado Morales Francisco, López Carvajal F. Javier, y Sierra Rodríguez, Javier (2015). "Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia", GIGAPP.
- Delgado Morales, Francisco (2015). "Sistemas de Medición y Transparencia en los Ayuntamientos", Revista Española de la Transparencia, núm. 0, pp. 12-17.
- Gascó, Mila (2015). ¿Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es), en Mila Gascó, Alberto Ortiz De Zárate, Rafa Rubio, César Calderón y Pablo Díaz Cruz. Guía Práctica para abrir Gobierno. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Goberna América Latina) 2015

3.1. De qué hablamos cuando hablamos de transparencia

- Güemes, María Cecilia Y Ramírez-Alujas, Álvaro V.(2013).“Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana”, en La Promesa del Gobierno Abierto. Hofmann, A., Ramírez Alujas, Á.v. & Bojórquez Pereznieta, J.A. (Coords.). Santiago de Chile –México D.F.
- Khun, Thomas S. (1962). “La estructura de las revoluciones científicas”. México. Fondo de Cultura Económica.
- Lizcano Álvarez, Jesús (2011). “Importancia de la transparencia en el sector público:el Índice de Transparencia de las Diputaciones”.Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 15. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 5-9.
- Nasarre Goicoeche, Eugenio (2013). “Transparencia y Calidad Democrática”. Revista Participación educativa. Vol. 2, Nº. 3, pp. 9-14
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011). “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Seminales”. Revista Enfoques.Vol IX nº15. pp 99-125
- Sánchez De Diego Fernández De La Riva, Manuel (2013). “Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública”, en CORREDOIRA Y ALFONSO, LORETO y COTINO HUESO, LORENZO, “Libertad de expresión e información en Internet. Amenazas y protección de los derechos personales”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. pp 283-323.
- Sierra Rodríguez, Javier (2014). “Certificación en Transparencia: El sistema español de Acreditación de la Transparencia”. Revista. Más Poder Local, núm. 21, pp. 28-32.
- Villoria, Manuel y Rodríguez-Alujas, Álvaro V. (2011). “La transparencia: marco conceptual”, Revista Democracia y Gobierno Local, núm. 15. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 10-15.



Miguel Ángel Blanes Climent¹
Doctor en Derecho
Letrado de la Diputación de
Alicante
Abogado del Síndic de Greuges

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

Los ciudadanos no pedimos más leyes. Ya hay suficientes. Queremos que se cumplan. De nada sirve tener las normas más avanzadas y ambiciosas contra la corrupción y a favor de la transparencia si luego éstas no se aplican o si los medios para conseguir su aplicación no funcionan porque son desesperadamente lentos por falta de medios o muy costosos en términos temporales y económicos.

Sigue faltando lo más importante, que exista una verdadera voluntad política de ser transparente. Y esta actitud no siempre existe. Desde luego, sin la constante presión de la ciudadanía, nunca se va a conseguir cambiar la actitud de las autoridades, funcionarios o entidades que gestionan los fondos públicos.

El reto está servido. El conjunto de la ciudadanía debe ser consciente de la importancia que tiene para su vida diaria y los beneficios que pueden obtener si exigen transparencia a las entidades que manejan fondos públicos: se reducirá la corrupción y se evitará el despilfarro de nuestro dinero.

En otras palabras, se podrán tener más y mejores servicios públicos con menos impuestos. La democracia no consiste sólo en votar cada cuatro años, sino en participar en la gestión del dinero público todos los días del año.

La principal característica de la transparencia es su estrecha e indisoluble vinculación con la esencia de la democracia. La transparencia es un presupuesto indispensable del Estado de Derecho en cuanto posibilita el control y la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública. La democracia sin control no es democracia.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL.

Los ciudadanos hemos pasado más de 30 años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978 sin ninguna ley que regulara con carácter general la transparencia y el acceso a la información pública, salvo el limitado artículo 37 de la Ley 30/1992. Ahora, de momento, al tiempo de escribir estas líneas, tenemos una ley estatal, 10 autonómicas ya aprobadas y numerosas ordenanzas municipales. En prácticamente un año, hemos pasado de no tener en España una Ley específica en materia de transparencia a tener 11 hasta el momento. Sin duda, este aluvión de normas oscurecerá en buena parte la indispensable transparencia².

Todo el mundo habla de transparencia. ¿Qué es exactamente? La característica que mejor define el concepto de transparencia es la estrecha e indisoluble vinculación con la esencia de la democracia³. Constituye, además, un presupuesto indispensable del Estado de Derecho en cuanto posibilita el control y la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

¹ Es autor de la Tesis Doctoral titulada "La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa", defendida en la Universidad de Alicante y que recibió la calificación de sobresaliente "cum laude" por unanimidad del Tribunal integrado por los Catedráticos de Derecho Administrativo Dr. D. Juan José Díez Sánchez, Dr. D. Severiano Fernández Ramos y Dr. D. Emilio Guichot Reina. La tesis doctoral se ha publicado recientemente por la editorial Thomson-Reuters Aranzadi <http://www.tienda.aranzadi.es/productos/libros/la-transparencia-informativa-de-las-administraciones-publicas/5940/4294967293>

² La Ley estatal es la 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Las leyes autonómicas aprobadas hasta el momento son las siguientes por orden cronológico: Ley 4/2006, de 30 de junio, Normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de Murcia; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y, finalmente, Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Respecto a las Ordenanzas Municipales sobre Transparencia ya aprobadas destacamos, entre otras muchas, las siguientes: Ayuntamiento de Zaragoza (http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/detalle_Normativa?id=3983) y Ayuntamiento de Calp (<http://www.calp.es/sites/default/files/APROB%20DEFIN%20ORDENAZA%20SOBRE%20TRANSPARENCIA%20Y%20BIEN%20GOBIERNO%20%28bop%2016-05-2014%29.pdf>).

³ Díez Sánchez, J.J., Razones de Estado y Derecho (Del control judicial de los secretos oficiales), Tirant lo Blanc, Valencia, 1999, pág. 26.

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

Algunos autores hablan ya sin tapujos que el llamado “derecho a la transparencia” forma parte de la tercera generación de derechos del hombre, y engloba, a su vez, los siguientes derechos⁴:

- a) El derecho a saber: los ciudadanos tienen el derecho a saber qué ocurre en el interior de los poderes públicos que están a su servicio.
- b) El derecho a controlar: si se conoce la actuación de los poderes públicos es posible controlar la legalidad y la oportunidad de las decisiones que se adoptan, pudiendo saber además cómo se utilizan los fondos públicos y cuál es su destino.
- c) El derecho de los ciudadanos a ser actores y no sólo espectadores de la vida política: limitar la participación en el ejercicio del poder a votar cada cuatro o cinco años equivale, en opinión de García de Enterría a <<negar precisamente la esencia democrática misma>>⁵. Ello explicaría el desinterés generalizado de los ciudadanos por la vida política y la desafección cada día mayor entre los representantes del pueblo y los representados⁶.

La participación no sólo resulta beneficiosa para los ciudadanos, sino también para los poderes públicos. Los primeros, consiguen expresar sus opiniones y sugerencias en los proyectos financiados con dinero público, y los segundos, obtienen una información valiosa sobre lo que piensan y conocen los distintos sectores especializados de la sociedad civil⁷.

En la actualidad, no hay problema en publicar la información que el ciudadano necesita para pagar impuestos o cumplir con sus obligaciones. Más difícil, es conseguir que se publiquen los datos económicos que permitan a los ciudadanos comprobar el destino efectivo de los ingresos obtenidos con los impuestos para evitar su conocimiento por la opinión pública, y con ello, las críticas sobre posibles casos de despilfarro o corrupción.

Nadie discute que quien administra intereses o bienes ajenos debe rendir cuentas de su gestión. Los gobernantes, que gestionan intereses públicos, también deben cumplir con esa elemental y básica obligación.

Pero no es fácil. Ya el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 dispuso que <<la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración>>. Y desde entonces, poco se ha avanzado⁸. Sin información no hay conocimiento y sin conocimiento no hay control alguno, por mucho que formalmente se diga que el sistema es democrático⁹.

4 BARNÉS VÁZQUEZ, J., Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia en GARCÍA MACHO, R. (ed), Derecho administrativo de la información y administración transparente, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 51.

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Democracia, Jueces y Control de la Administración, Civitas, Madrid, 1997, pág. 104.

6 GUICHOT REINA, E., (2014) (coord.), Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 16.

7 DE LA NUEZ, E., Transparencia y buen gobierno, en Foro de la Sociedad Civil, 2012, disponible en la web: http://forosociedadcivil.org/Recursos/file/Temas%20del%20Foro_2.pdf; fecha de consulta: 15 de mayo de 2015, pág. 7.

8 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en la web: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf; fecha de consulta: 15 de mayo de 2015.

9 KELSEN, H., La Démocratie. Sa nature. Sa valeur, Economica, Paris, 1998, pág. 72.

miguel ángel blanes climent

2. VALORACIÓN GLOBAL DE LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA.

Con la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIP), nuestro país deja de ser uno de los pocos países europeos que carecía de una Ley de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, España todavía no ha ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 2009¹⁰.

En la LTAIP el derecho de acceso a la información pública sigue sin ser reconocido como un derecho fundamental; los límites o excepciones siguen siendo muy numerosos, amplios y ambiguos; no están totalmente sujetas las entidades privadas que prestan servicios de interés general, concesionarios o que reciben fondos públicos; el silencio administrativo es negativo; la LTAIP se aplica de forma supletoria en todas aquellas materias que tengan una normativa específica; se contempla una entidad encargada de resolver las reclamaciones que no tiene independencia política –el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno– y, finalmente, lo que en mi opinión es trascendental, no se adoptan medidas para mejorar la protección jurisdiccional del derecho de acceso a la información.

La valoración global de la LTAIP no es positiva. Si bien es cierto que llena el vacío existente respecto a la falta de una ley específica que regule el derecho de acceso a la información pública, no lo es menos que contiene demasiadas insuficiencias para mejorar la transparencia informativa de las entidades públicas o privadas financiadas con fondos públicos¹¹.

Por el contrario, una proposición de ley presentada en enero de 2012 por el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia resultaba más adecuada, a mi juicio, por reconocer expresamente que el derecho de acceso a la información pública es el derecho fundamental de cualquier persona a solicitar y obtener de forma sencilla, rápida y gratuita toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de entidades públicas, y también de las privadas que se benefician de ayudas o fondos públicos o presten servicios públicos¹².

El rasgo positivo que contiene la LTAIP es que introduce por primera vez obligaciones de publicidad activa en la sede electrónica o página web, es decir, se deben publicar determinados datos sin que el ciudadano lo solicite¹³.

Sin embargo, después de analizar todas las intervenciones parlamentarias, resulta desolador comprobar que algunos partidos políticos se negaron a que el derecho de acceso a la información pública fuera reconocido como un derecho fundamental porque ello implicaría su regulación por ley orgánica y la exclusión de las competencias autonómicas en la materia y, por ende,

¹⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Aranzadi, Madrid, 2014, pág. 178.

¹¹ COTINO HUESO, L., Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas, en Revista Aragonesa de Administración Pública, Monografías XIV, 2013, pág. 60. El profesor destaca los principales defectos de la nueva LTAIP: es censurable que no se regule el acceso a la información como derecho fundamental, las excepciones al acceso a la información son excesivas (...) ni los mecanismos de control y revisión de las denegaciones parecen ágiles (...) en razón de la Disposición adicional primera, cualquier regulación especial de acceso a la información, incluso por reglamento, hace que la ley no sea aplicable.

¹² Artículo 2.2 de la Proposición de Ley sobre transparencia y lucha contra la corrupción, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 36-1, de fecha 5 de enero de 2012. Disponible en la web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_036-01.PDF : fecha de consulta: 16 de mayo de 2015.

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

la imposibilidad de aprobar una ley de transparencia propia¹⁴. De momento, a fecha de noviembre de 2015, ya son doce las CCAA que tienen aprobada una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ello está dando lugar a una indeseable “proliferación normativa” que, en mi opinión, complicará de forma relevante el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos al tener que enfrentarse a la posible aplicación, en su caso, de tres normas –la LTAIP, la correspondiente ley autonómica de transparencia y la ordenanza municipal-. Todo ello, con independencia de las regulaciones especiales que existan por razón de la materia contenidas en la normativa sectorial que sea de preferente aplicación: sanidad, educación, servicios sociales, medio ambiente, urbanismo, contratación y función pública, etc.

3. ENTIDADES SUJETAS.

En una democracia todos los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial– deberían estar sujetos a la obligación de facilitar información a los ciudadanos. Esta es mi opinión. Incluso, todas las personas privadas que reciban dinero público. Sin embargo, la realidad es muy distinta. No todas las instituciones públicas están obligadas ni en la misma intensidad.

El ámbito subjetivo de aplicación se encuentra recogido en los artículos 2 al 4 de la LTAIP. Pero existen distintos niveles de sujeción más o menos intensos: alto, medio y bajo:

a) Nivel alto: el Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Universidades Públicas, Entidades gestoras y mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de cualquier Administración Pública, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y sociedades mercantiles con participación pública superior al 50%.

b) Nivel medio: corporaciones de Derecho Público (colegios profesionales, cámaras de comercio, etc.), Casa de su Majestad el Rey, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. Todas estas entidades públicas sólo están obligadas por la LTAIP en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. El resto de actividades, quedan al margen de la LTAIP.

c) Nivel bajo: los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros. Sin embargo, el grado de sujeción a la LTAIP es muy limitado, ya que sólo les afecta las obligaciones de publicidad activa recogidas en el capítulo II de la Ley. El incumplimiento de estas obligaciones, dada su naturaleza de entidades privadas, no está tipificado

¹⁴ Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados nº 117, de fecha 30 de mayo de 2013, pág. 26. La Vicepresidenta del Gobierno expresó que si es un derecho fundamental se agota la totalidad porque no puede existir legislación básica, la legislación es completa para garantizar la igualdad. Si es un derecho de otra naturaleza, en ese caso pueden, como se ha hecho en algunas comunidades autónomas, regularlo. En el mismo sentido, el representante del Grupo Parlamentario Vasco, en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de fecha 12 de septiembre de 2013, manifestó que si el derecho que aquí se consagra fuera un derecho fundamental, no habría ningún resquicio para normativizar o legislar en el ámbito autonómico. Llama la atención que partidos nacionalistas invoquen el carácter de derecho fundamental de lo que aquí se preconiza porque es tanto como abdicar de cualquier tipo de competencia autonómica. Diario de Sesiones nº 136, de fecha 12 de septiembre de 2013, pág. 30. En esta misma sesión plenaria, el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia alertó sobre el riesgo de tener diecisiete sistemas de transparencia diferentes.

miguel ángel blanes climent

como infracción, ya que sólo afecta a los responsables sujetos a responsabilidad disciplinaria (artículo 9.3 de la LTAIP). No están obligadas a responder a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos. El derecho de acceso a la información pública regulado en el capítulo III de la Ley no les resulta de aplicación.

Cuando se trata de personas físicas o jurídicas privadas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, el artículo 4 de la LTAIP les impone la obligación de informar a la correspondiente Administración, organismo o entidad de las que dependan. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público, entre los que se encuentran los concesionarios de servicios públicos. No obstante, el Consejo de Estado ha criticado la remisión que se efectúa a que esta obligación será exigible “en los términos previstos en el respectivo contrato”. Esta previsión permite dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de la obligación, pudiéndose modificar por vía contractual los deberes de publicidad activa que la Ley impone.

Conviene destacar que la LTAIP no resulta de aplicación a las entidades privadas que prestan servicios de interés general –telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios postales, etc.–, ni a los concesionarios de servicios públicos –agua, residuos, etc. Estas empresas privadas no tienen obligación de responder a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos en relación con los servicios públicos que prestan.

En mi opinión, sin perjuicio de la obligación de informar a la Administración u organismo correspondiente, al encontrarnos ante la prestación de un servicio público de interés general, los concesionarios y las entidades privadas que los prestan deberían quedar sujetas a la LTAIP, teniendo la obligación de facilitar la información directamente al ciudadano.

4. MECANISMOS DE TUTELA FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA.

La nueva LTAIP no contempla ningún refuerzo de los mecanismos que tiene el ciudadano para responder en los casos en que se incumpla la ley porque no se conteste a las solicitudes, no se facilite la información o se haga de forma incompleta. Se sustituyen los clásicos recursos de reposición y de alzada por una reclamación administrativa a presentar ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –cuando se trate de la Administración General del Estado y entidades dependientes– o ante el organismo autonómico correspondiente –Administración Autonómica y Local–.

El silencio administrativo es negativo. La falta de contestación de la reclamación administrativa también debe entenderse como desestimación de la misma. En mi opinión, si la información solicitada es sensible o comprometida, ni se contestará a la solicitud ni tampoco se resolverá la reclamación administrativa. La experiencia en nuestro país no resulta muy positiva. Los recursos administrativos no suelen estimarse con carácter general y, cuando su presentación es preceptiva, retrasan el acceso a la Jurisdicción. Se comparte la opinión de quienes sostienen que los recursos administrativos <<sirven para muy poco o, si se me apura, para nada>>¹⁵.

¹⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso, en Documentación Administrativa, nº 221, enero-marzo, 1991, pág. 6.

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

Resulta sorprendente que la LTAIP –y lógicamente, por falta de competencia, todas las leyes autonómicas aprobadas hasta el momento–, se haya olvidado por completo de la tutela jurisdiccional. No se contempla ninguna modificación del sistema judicial contencioso-administrativo para garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública y lograr que las entidades públicas cumplan de forma real y efectiva con sus obligaciones de información activa. Es difícil ser optimista cuando se aprueba una nueva norma y no se atribuyen a los ciudadanos las armas necesarias para asegurar su aplicación y evitar su incumplimiento.

El retraso que acumula la jurisdicción encargada de controlar el ejercicio del poder público, y el elevado coste económico que supone litigar contra una negativa a facilitar información –tasa, abogado y procurador, y posible condena en costas si el pleito se pierde– no satisface en absoluto, en mi opinión, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizado por la Constitución Española. Estos costes convierten este tipo de recursos contencioso-administrativos en antieconómicos y difíciles de plantear, ya que, en la inmensa mayoría de las ocasiones, resultan más costosos que el valor económico de la pretensión.

Esta injusta situación provoca que a las autoridades públicas, a sabiendas de la inoperancia y lentitud de la jurisdicción contencioso-administrativa, no les preocupe lo más mínimo seguir sin contestar las solicitudes de acceso a la información presentadas por los ciudadanos o denegarlas sin mayor fundamento. Los responsables políticos saben que la decisión de la Justicia se producirá con tanto retraso que pueden disfrutar de un tiempo valioso sin facilitar la información. En el peor de los casos, cuando se produzca la firmeza de la sentencia, ellos ya ocuparán otro cargo público distinto y la opinión pública, en su caso, se habrá olvidado del caso.

En mi opinión, el derecho de acceso a la información pública, como derecho fundamental que considero que es, debería tutelarse por un procedimiento judicial especial, sumario y oral, en el que no hubiera que pagar tasa alguna y que la condena en costas sólo fuera en los casos de temeridad o mala fe.

5. LA INDESEABLE IMPUNIDAD.

La responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos es inexistente si no se facilita o entrega la información. La LTAIP contempla como infracción grave para los responsables sujetos a régimen disciplinario el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo, pero no la negativa injustificada a facilitar o entregar la información. Por el contrario, sí prevé sancionar como infracción muy grave la publicación indebida de documentación o información a que tengan acceso por razón de su cargo o función.

Por otra parte, la responsabilidad sancionadora de los miembros del Gobierno, altos cargos y partidos políticos es ilusoria. El fallo del sistema se encuentra en la falta de independencia del titular de la competencia para sancionar las infracciones previstas legalmente. La LTAIP atribuye la competencia sancionadora, en el ámbito de la Administración General del Estado, al Consejo de Ministros o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, por lo que resultará muy complicado que el propio Gobierno sancione a un miembro o alto cargo del mismo.

miguel ángel blanes climent

Asimismo, no se prevé sanción alguna para el incumplimiento de la nueva obligación de publicar las cuentas en la página web del partido, lo que a buen seguro facilitará la inmunidad de los partidos que prefieran ocultar sus cuentas.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad penal, en mi opinión, puede cometer un delito de prevaricación tanto la autoridad o funcionario que deniega expresamente una solicitud de información pública de forma arbitraria e injusta, como el que incumple groseramente la obligación de resolver la solicitud o de entregarla.

El delito contra los derechos cívicos no debería limitarse sólo a castigar la negativa a facilitar información a los representantes políticos por vulnerar el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española –en la mayoría de los casos examinados se trata de Alcaldes que impiden el acceso a la información por parte de los concejales–, sino también cuando el derecho de acceso a la información pública es ejercido por los ciudadanos.

6. CONCLUSIONES.

PRIMERA.– No hay verdadera democracia sin transparencia informativa.

Los sistemas democráticos no deben caracterizarse exclusivamente por permitir a los ciudadanos que elijan a sus representantes políticos cada cierto tiempo. El protagonismo de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos no se puede limitar a ese único momento. La democracia es un proceso constante de participación. Y nadie puede participar en lo que no conoce.

La información es imprescindible para saber cómo se están gestionando los asuntos públicos y hacer posible la rendición de cuentas para velar por la buena administración de los fondos públicos y evitar la corrupción. El nivel de transparencia se convierte en el instrumento que nos permite medir la calidad democrática de un país.

La voluntad política es imprescindible para propiciar un cambio cultural y de mentalidad de la sociedad. Se precisa una verdadera voluntad política para instaurar una cultura de la transparencia. No basta con la aprobación de normas, si éstas luego no se cumplen de forma real y efectiva. Además, 11 leyes de transparencia en apenas un año constituye un claro ejemplo de excesiva proliferación legislativa que complica todavía más si cabe el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Sin la presión de la opinión pública y de los ciudadanos será muy difícil lograr avances en materia de acceso a la información pública. Los representantes políticos, las autoridades y los empleados públicos deben convencerse de las bondades de la transparencia informativa para la mejora de la democracia.

SEGUNDA.– El derecho de acceso a la información pública debe ser considerado un derecho fundamental.

Si no se opta por modificar la Constitución Española para contemplar expresamente el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental autónomo, se puede entender comprendido, a mi juicio, en el derecho a participar en los asuntos públicos directa-

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

mente (artículo 23.1) y en el derecho a la libertad de expresión y a recibir información (artículo 20.1.a) y d).

El derecho de acceso a la información pública es inherente al derecho fundamental a la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, y no sólo ampara de forma exclusiva y excluyente a los representantes políticos libremente elegidos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideran que el derecho de acceso a la información pública se encuentra comprendido dentro del derecho fundamental a la libertad de expresión.

La consideración del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental es muy importante para ponderarse en condiciones de igualdad con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Además, ello significa que podría invocarse directamente ante los Tribunales de Justicia a través de un procedimiento sumario y preferente y, en su caso, posterior recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Con ser ello relevante, no lo es menos agilizar al máximo la rapidez de los mecanismos de tutela y garantía para que su ejercicio sea real y efectivo. Los instrumentos de protección del derecho son la clave. Por muy fundamental que se declare, si el ciudadano carece de medios rápidos y ágiles para obligar a la entidad a que facilite la información solicitada, se habrá adelantado muy poco.

Resulta sorprendente que, a estas alturas de siglo, en nuestro sistema democrático el derecho de petición sea considerado como un derecho fundamental y, por el contrario, no lo sea el derecho de acceso a la información pública. Las presiones de los grupos nacionalistas para no perder la competencia de aprobar una ley autonómica en materia de transparencia también ha jugado en contra de reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Han primado los intereses competenciales de las instituciones autonómicas sobre los derechos de los ciudadanos, que se enfrentan a sistemas de transparencia diferentes según la Comunidad Autónoma.

Si el derecho de acceso a la información pública se hubiera considerado como un derecho fundamental se hubiera tenido que regular mediante Ley Orgánica -cuya competencia es exclusiva del Estado- y las Comunidades Autónomas no hubieran podido aprobar su ley de transparencia.

TERCERA.- El procedimiento de acceso a la información debe ser rápido, ágil y sencillo y el silencio administrativo debe ser positivo, salvo que la solicitud incurra manifiestamente en una limitación legal.

Los plazos de resolución de las solicitudes de información deben ser cortos, de manera que la información se facilite lo antes posible. El inicio del plazo debe arrancar en el momento en que la solicitud se registra en la Administración, no en el órgano competente para resolverla. De lo contrario, la existencia de descoordinación administrativa juega a favor de la propia Administración, ya que el plazo de resolución ni siquiera se inicia, en claro perjuicio del ciudadano. En cambio, si dicho plazo comienza desde que la solicitud entra en la Administración, ya se en-

miguel ángel blanes climent

cargarán los funcionarios de enviarle rápidamente la solicitud al órgano competente porque el plazo para resolver ya habrá empezado a contar. En el acuse de recibo se debe indicar la identificación de la autoridad o funcionario responsable de la tramitación de la solicitud de información.

La LTAIP ha decidido reconocer el silencio negativo con carácter de legislación básica. La falta de resolución en plazo se entenderá como desestimación de la solicitud en todas las entidades públicas estatales, autonómicas y locales. El silencio negativo consagra la sistemática y reprochable falta de respuesta a las solicitudes de información. Las autoridades y empleados públicos no tienen ningún interés en contestar.

El silencio positivo, aunque no garantiza la inmediata disponibilidad de la información, contribuiría al menos a reducir el generalizado incumplimiento de la obligación de contestar. Si el silencio es positivo, la Administración ya no podría denegar expresamente la solicitud de información por impedirlo el artículo 43.4.a) de la LRJPAC. Sólo podría declararlo lesivo para el interés público e impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El ciudadano podría interponer un recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 29.2 de la LRJCA, planteando una pretensión de condena a facilitar el documento o la información pedida, con la posibilidad de solicitar como medida cautelar la entrega de la misma.

Si el derecho a la información ya se ha adquirido por silencio positivo, la medida cautelar de ejecución de un acto firme y de entrega inmediata es mucho más fácil de adoptar, salvo que concurra alguna manifiesta prohibición o excepción al derecho de acceso que pudiera apreciar el Juzgado o Tribunal.

Por el contrario, algunas leyes autonómicas han optado por el silencio positivo (Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón y Navarra). El conflicto jurídico está servido.

CUARTA.- Los límites al derecho de acceso a la información deben ser restringidos, claros y determinados, sin que se puedan interpretar ampliamente.

La denominación de “excepciones” al derecho de acceso ha sido sustituida por la de “límites” en la LTAIP. A partir de ahora se trata de materias en las que el derecho de acceso podrá ser restringido o limitado. Con anterioridad, al tratarse de “excepciones”, el derecho de acceso simplemente no operaba, no podía ser ejercido.

Sin embargo, a pesar de este aparente avance a favor de la transparencia, el número de límites es demasiado elevado, un total de 12. Se han introducido materias nuevas que no estaban expresamente recogidas en el artículo 37 de la LRJPAC, como las relaciones internacionales, la política económica, los intereses económicos y comerciales, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, el secreto profesional, la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente.

Además, la descripción de estas materias es demasiado vaga e indeterminada. La generalidad de los supuestos que pueden verse afectados son tan amplios, que el derecho de acceso puede

3.2. ¿No querían transparencia? Tomen, 11 leyes

quedar vacío de contenido. En mi opinión, de poco sirve reconocer el derecho de acceso a la información pública con tantos límites. Resulta difícil pensar en alguna solicitud que, de un modo u otro, no pueda verse afectada por estas limitaciones tan amplias.

QUINTA.- La protección de datos personales no debe servir de excusa para denegar indebida y sistemáticamente el acceso a la información pública.

La transparencia y la intimidad no son bienes jurídicos enfrentados, sino que pueden coexistir en armonía ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso. La clave seguirá estando en la calificación del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental o no. Si sigue sin considerarse como un derecho fundamental, continuará imponiéndose como hasta ahora la protección de datos personales, dada su prevalencia como derecho fundamental. Por el contrario, si el derecho de acceso a la información es considerado como un derecho fundamental, entonces el equilibrio se producirá entre dos derechos fundamentales del mismo rango constitucional que deben aplicarse con arreglo al principio de proporcionalidad, caso por caso, sin que uno se imponga a priori sobre el otro.

El Defensor del Pueblo Europeo ha detectado una peligrosa tendencia consistente en denegar cualquier información que contenga un nombre como dato personal, aunque se refiera a actividades netamente públicas como la identificación del nombre de los asistentes de los parlamentarios, el listado de aprobados en los exámenes para entrar a formar parte de la función pública comunitaria, la identificación de los representantes de asociaciones empresariales que participan en un procedimiento administrativo, o la identificación de funcionarios que realizan actividades privadas.

La solución más eficaz desde el punto de vista práctico es facilitar el documento o la información eliminando los datos personales o todo aquello que pueda estar protegido. De esta forma, si el documento o la información no pierde su interés o sentido para el solicitante, ni siquiera es necesario invertir tiempo en efectuar el trámite de audiencia al titular de los datos protegidos. Ahora bien, si ello no es posible, entonces sí que habría que realizar dicho trámite.

En cualquier caso, la presencia de algún dato personal nunca debe servir de excusa para impedir el acceso al documento o a la información solicitada si se puede fácilmente disociar o anonimizar, es decir, expresar un dato eliminando la referencia a su identidad. De este modo, se compatibiliza perfectamente el derecho a la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información que poseen los poderes públicos.

La LTAIP debería contemplar la disociación como una obligación a cumplir en cualquier caso por la entidad pública. De lo contrario, resulta más fácil denegar el acceso a la información porque contiene datos personales que realizar un previo trabajo de disociación de datos para garantizar el anonimato de la misma. En mi opinión, la simple oposición de un tercero puede retrasar en exceso el conocimiento de la información de tal forma que ésta haya perdido todo su interés o utilidad.

SEXTA.- La protección jurisdiccional es inadecuada debido a su excesiva lentitud y elevado coste económico.

miguel ángel blanes climent

Resulta sorprendente que la LTAIP se haya olvidado por completo de la tutela jurisdiccional. No se contempla ninguna modificación del sistema judicial contencioso-administrativo para garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública y lograr que las entidades públicas cumplan de forma real y efectiva con sus obligaciones de información activa. Es difícil ser optimista cuando se aprueba una nueva norma y no se atribuyen las armas necesarias para asegurar su aplicación y evitar su incumplimiento. Las 12 leyes autonómicas sobre transparencia nada han contemplado en este sentido porque la competencia es exclusiva del Estado.

La jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como está configurada en la actualidad, no cumple con las exigencias impuestas por el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, en el sentido de asegurar al ciudadano la existencia de un procedimiento de apelación rápido y económico frente a la negativa a facilitar información por parte de una entidad pública.

En mi opinión, el derecho de acceso a la información pública, como derecho fundamental que considero que es, debería tutelarse por un procedimiento especial, sumario y oral.

En cualquier caso, lo necesario es configurar un nuevo procedimiento para proteger el derecho de acceso a la información pública de forma rápida y eficaz. Como propuesta de “*lege ferenda*”, el procedimiento podría iniciarse mediante una simple solicitud, para la que pueden emplearse impresos o formularios, dirigida al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo donde tenga su sede el órgano o entidad pública a quien se ha solicitado la información, sin necesidad de intervención de procurador y abogado, sin pagar tasas judiciales, y sin imposición de costas salvo que se aprecie temeridad o mala fe.

A esta solicitud, se debería acompañar una copia de la solicitud de información solicitada o una descripción de la obligación de información activa que está siendo incumplida. Si la entidad pública no comparece o no se opone, el Juzgado ordenaría la entrega inmediata de la información al solicitante o la publicación activa en la página web de la información omitida, salvo que se desprenda la existencia de alguna limitación legal que lo impida. Si la entidad pública se persona y opone a la solicitud, el asunto se resolvería definitivamente mediante el procedimiento abreviado.

Hay que notar que las pretensiones sustanciadas en relación con el derecho de acceso a determinada información o documentación, no son susceptibles de ser valoradas económicamente, por tanto, son de cuantía indeterminada y, además, de nula complejidad fáctica.



Daniel Neira Barral
Abogado

3.3. Ser transparentes hoy

Lo digital es ya un hecho irreversible que ha cambiado el mundo tal y como lo entendíamos y que afecta a todos los aspectos de nuestra vida: económicos, culturales, sociales o políticos. Esta transformación digital, con sus herramientas e instrumentos, permite ya observar el impacto que se ha producido en la sociedad de cara a ayudar al análisis, favorecer el debate o entender la información facilitada desde diferentes perspectivas.

Las tecnologías de la información han contribuido de forma significativa al crecimiento de las economías desarrolladas en la última década. Se estima que en 2016, más de 3.000 millones de personas estarán conectadas a Internet. Para entonces, la economía digital representará más del 5% del PIB en las economías medias del G20, porcentaje que será del 12% en las más avanzadas.

Comprender el proceso de transformación digital supone asumir que esta evolución afecta a todos los sectores (a la Administración y a los poderes públicos también) y que este nuevo escenario conlleva un cambio completo de paradigma en donde las acciones y las estrategias están en constante evolución, las estructuras se forman y rehacen constantemente, aparecen fenómenos que no son visibles desde las hipótesis de una economía del equilibrio o donde surge como relevante una nueva capa entre lo digital y lo físico, actuando en paralelo a la marcha convencional de las sociedades pero adjetivada con términos tales como silente, conectada, autónoma, global, configurada, activa, atenta, auto adaptable o auto gestionada.

Las diversas organizaciones (públicas, privadas, institucionales, internacionales, sociedad civil) permiten que el conocimiento que tienen unos pocos llegue a muchos, y en donde la clave no es tanto la cantidad de conocimiento que posee cada individuo como la diversidad de este conocimiento y la habilidad para combinarlo y utilizarlo, re-utilizarlo; todo ello integrado en grandes redes que generan productos intensivos de conocimiento para entender procesos, entornos o decisiones.

En este esquema es donde surge la duda de cómo dar solución de forma efectiva y rápida a un fenómeno que crece y se desarrolla a un gran ritmo y velocidad en el cual las estructuras de las organizaciones tradicionales y de los Estados, no son capaces, en la mayor parte de los casos, de comprender y de actuar en consecuencia.

Si se interpreta que la obtención del conocimiento ya no es una cuestión sólo de accesibilidad, ni una cuestión exclusiva de asimilación de contenidos, entonces de lo que se trata es de ser capaces de asimilar valores y procesos, o de adquirir habilidades y competencias tales como el trabajo colaborativo y en equipo, la gestión del tiempo o la capacidad de buscar, filtrar y priorizar información.

Es en este entorno donde el acceso a la información pública y la transparencia juegan un papel capital en el desarrollo imparable de las sociedades más avanzadas. Parece que mientras que la tecnología avanza rápidamente, las organizaciones y nuestras competencias profesionales lo hacen despacio, pero ello no significa que frene, sensu contrario, obliga el ritmo a que los que resulten más eficaces, o los que se adapten y requieran nuevas estructuras y nuevos incentivos que mejoren la obtención, el tratamiento, la gestión y la puesta a disposición de datos, obtendrán mejores resultados y decisiones que afecten a uno mismo y a su entorno.

daniel neira barral

Tal y como recoge la exposición de motivos del proyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, la transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano. El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad.

En este entorno se aprueba La ley 19/2013 que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos; prevé en esencia qué información deben publicar las administraciones públicas para juicio de los ciudadanos, cómo pueden pedir los ciudadanos información a las Administraciones y cuáles son las reglas de Buen Gobierno que deben respetar los responsables públicos.

Transparencia es pues la posibilidad de acceso de los ciudadanos a toda la información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística para el ejercicio de ese “empoderamiento” del cual se pretende revestir a la sociedad; empoderamiento que no debiera servir de excusa para que las instituciones no funcionen, ya que la publicidad de la información no significa que se delegue el control, sino que en el mejor de los casos, se comparta; como ciudadano lo que queremos es que las instituciones ejerzan su función, cumplan con su labor, no que como resultado del empoderamiento se “relajen”.

La transparencia en España es fruto de una necesidad histórico-normativa, en el derecho comparado, (al contrario que en otros campos anexos como lo puede ser la protección de datos) estábamos muy lejos de la adecuación de normativas a las necesidades sociales, se suele decir que el derecho siempre va por detrás de los hechos, siendo este ejemplo más que significativo en el retraso acumulado frente a otros países que han interiorizado la obligatoriedad de ser transparentes.

Y todo ello porque la sociedad empuja hacia nuevos canales de información, de comunicación, de participación, de representación, de rendición de cuentas. Se está imponiendo la transparencia y el acceso a la información como una de las herramientas más ágiles y eficaces, por ejemplo, para la lucha contra la corrupción, con lo que más allá de pensar en una ley de la transparencia finalista, se debería plantear como un punto de partida hacia la mejora de una sociedad hoy carente de confianza y ávida de participación.

La instauración de una cultura de la transparencia, el ejercicio de acceso a la información, útil para la rendición de cuentas y el control, nos trasladará de una sociedad 1.0 a una sociedad 3.0 como describe Víctor Almonacid, y no como una simple meta hasta el gobierno abierto, sino como un iter hacia una sociedad mejor, más informada, más ilustrada, más participada.

4. Políticas Públicas



#evaluación



Joseba Egia Ribero
Gerente de GI-ARPRO
Delegado Euskadi-
ACREDITRA

4.1. Transparencia y evaluación de políticas públicas. La evaluación de las políticas, servicios y programas públicos como contenido clave de los Portales de Transparencia

1. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DENTRO DE LA GESTIÓN AVANZADA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

La evaluación de las políticas, servicios y programas públicos puede definirse como el “proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública -norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (AEVAL – Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas, 2010).

Estamos asistiendo en los últimos años a un interés creciente por parte de las administraciones y entidades públicas por incorporar nuevos modelos de gestión avanzada, que buscan mejorar tanto en el ámbito estratégico como en el más operativo. En todos esos modelos la evaluación ocupa un papel central, a partir de un convencimiento de que realizar una adecuada evaluación aporta un indudable valor en términos de promoción de una mayor responsabilidad en el uso de los recursos que la sociedad pone a disposición de las organizaciones públicas, y de que la evaluación supone una fuente de conocimiento y aprendizaje a través de la apertura de nuevos canales de recogida de información que permiten reorientar las estrategias adoptadas en función de los resultados que se vayan obteniendo. Y que todo esto representa una indudable oportunidad de mejora para las y los responsables y gestores públicos.

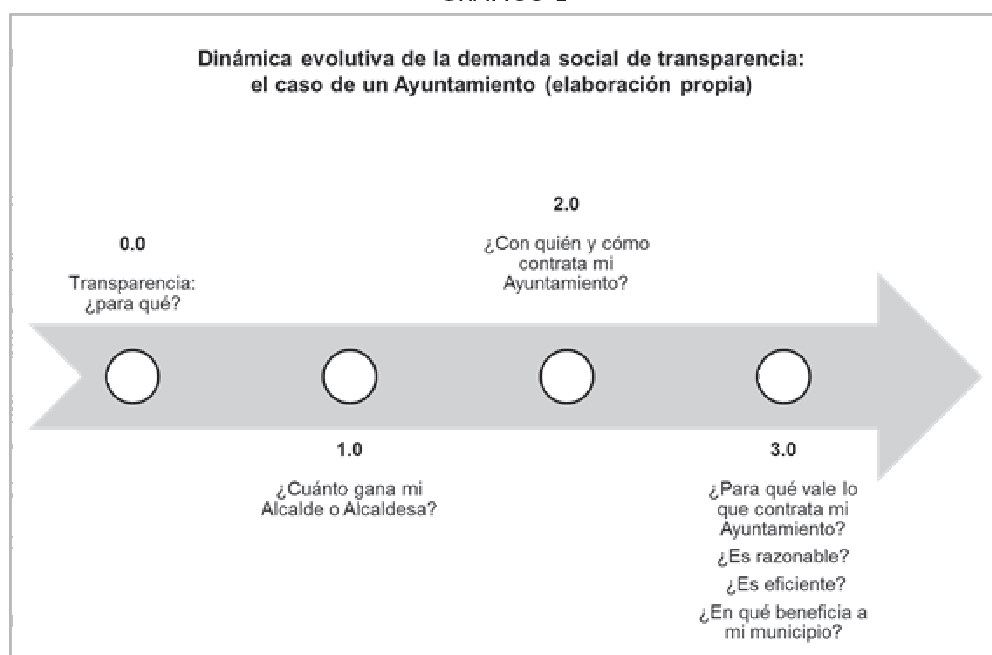
2. EL PAPEL DE LOS CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN EN UN ESTADIO AVANZADO DE LA TRANSPARENCIA

Más allá de las obligaciones formales que establezca la normativa que regule cualquier ámbito de la gestión pública, ésta debe responder sobre todo a las necesidades y demandas de la sociedad, y estas necesidades evolucionan con el tiempo.

En el ámbito concreto de la transparencia, nos encontramos ante una demanda -en muchos casos, exigencia- que tiene un origen relativamente reciente. Hace solo una década, la transparencia no formaba con carácter general parte de la agenda de las entidades públicas, porque tampoco lo estaba mayoritariamente en la de la ciudadanía.

La publicación de los primeros portales de transparencia es relativamente reciente, pero los primeros datos disponibles indican que entre los contenidos más visitados en un comienzo se encuentran aquellos relacionados con las remuneraciones y el patrimonio de las y los cargos electos. Este hecho parece mostrarse como una reacción lógica de la ciudadanía ante el descontento y la desconfianza con nuestra clase política, pero no podemos olvidar el escaso peso de estas remuneraciones dentro del presupuesto público. Es por ello por lo que podemos pensar que, pasado este estadio inicial, la ciudadanía va a centrar progresivamente su atención en contenidos más relevantes de acuerdo a la gran pregunta: “¿a dónde van y para qué sirven los impuestos que pago?”. Y es en esa segunda parte de la pregunta donde entra en juego el concepto de evaluación.

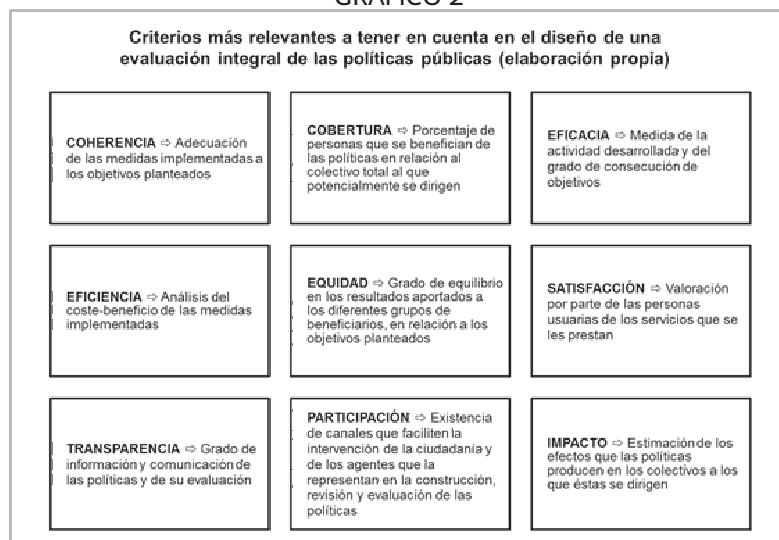
GRÁFICO 1



3. ¿QUÉ CONTENIDOS DE EVALUACIÓN DEBEN FORMAR PARTE PRIORITARIAMENTE DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA?

Para responder a esta pregunta es importante partir del concepto de “evaluación integral de la políticas públicas” y de los criterios que ésta debe incorporar.

GRÁFICO 2



4.1. Transparencia y evaluación de políticas públicas

Cuando nos referimos a la relación de ese binomio evaluación-transparencia, hablamos de diferentes dimensiones complementarias:

- La necesidad de publicar todos los informes y memorias de evaluación que elabore la entidad. En ese sentido, la no-publicación o la publicación parcial deberán responder necesariamente a circunstancias excepcionales y estar suficientemente motivadas.
- La necesidad de que esta evaluación sea integral, es decir, que incorpore el mayor número de criterios. Se ha de pasar de una evaluación tradicionalmente limitada a los criterios de la eficacia y la satisfacción, a otra donde la medida de la eficiencia, la equidad y el impacto tengan un peso sustancial, siempre teniendo en cuenta el equilibrio coste-beneficio que debe guiar la definición del alcance de la propia evaluación.
- La necesidad de que esta evaluación esté orientada desde su propia concepción no solo al interior de la propia entidad pública, sino a los destinatarios de sus políticas y a la ciudadanía en general. Esto supone encontrar un equilibrio entre la rigurosidad técnica de la evaluación y la utilización de un enfoque y un lenguaje comprensible por la ciudadanía, criterio éste que es común a todos los contenidos de transparencia, tanto en su vertiente de la publicidad activa como en la respuesta a las solicitudes vinculadas al derecho de acceso a la información pública.

Siguiendo estas dimensiones, se muestran a continuación algunos contenidos vinculados a la evaluación que deberían formar parte de un Portal de Transparencia:

- Una explicación sobre la actividad de evaluación que realiza la entidad. Es importante informar sobre aspectos como: (a) si se trata de una actividad esporádica o estructurada; (b) cómo está organizada internamente; (c) si se realiza con medios propios, ajenos o de forma mixta; (d) cuál es su coste anual, tanto en términos absolutos como en relación al presupuesto de la entidad. Este último indicador es relevante para conocer el esfuerzo relativo que la entidad destina a la función de evaluación.
- La memoria general de la entidad, concebida como el gran instrumento que debe permitir a un ciudadano o ciudadana conocer de forma sencilla el desempeño de la entidad, incluyendo sus indicadores más relevantes.
- Las memorias sectoriales (de departamentos, servicios, etc.), si éstas existen.
- Los informes de seguimiento y evaluación de los planes, programas y servicios que desarrolla la entidad. En este caso es fundamental incluir: (a) la comparación los objetivos cuantitativos planificados y los resultados alcanzados, incluyendo la comparación entre el coste previsto y el real; (b) los motivos que explican dichas desviaciones; (c) las medidas correctoras que se proponen para próximos ejercicios.
- Los estudios de satisfacción realizados.
- Los informes sobre el coste efectivo de los servicios. En este caso es fundamental que se incluya información comprensible sobre: (a) la forma de cálculo de dichos costes; (b) el detalle desglosado de los mismos; (c) el coste efectivo que los mismos tienen para la entidad, indicando las vías de cofinanciación, como el cobro de tasas y precios públicos, las subvenciones recibidas, etc.; (d) los indicadores de costes unitarios. En relación a los costes unitarios, no se debe abusar del denominador “número de habitantes”, ya que su uso no siempre nos ofrece información relevante sobre el coste unitario. Es recomendable seleccionar para cada caso el ámbito de comparación más adecuado, que en muchos casos puede ser el “nú-

mero de personas beneficiarias”. Además, es altamente recomendable indicar en cada caso si se trata de servicios obligatorios o no-obligatorios, recomendación que es extensible a los contenidos de publicidad activa vinculados con los Presupuestos y su ejecución.

4. COMENTARIOS FINALES

A modo de resumen final, se señalan los siguientes comentarios:

- La generación y publicación de contenidos de evaluación debe estar en el centro de las estrategias y/o planes de mejora que las entidades públicas deben realizar para responder al reto de convertirse en “organizaciones transparentes”.
- El hecho de que las evaluaciones sean contenidos publicables en los Portales de Transparencia supone que la ciudadanía debe incorporarse como destinataria de dichos informes de evaluación, por lo que habrá que adecuar –sin limitar por ello su alcance ni rigurosidad– el lenguaje de los mismos, para que sea comprensible por las personas no tan directamente vinculadas de forma profesional con las políticas, servicios y programas a evaluar.
- Debemos avanzar de forma progresiva hacia evaluaciones “de segunda generación”, que aborden en mayor medida criterios como la eficiencia, la equidad y, sobre todo, el impacto de las políticas y programas.

Por último, cabe señalar que esta relación estrecha entre evaluación y transparencia no atañe solo a las instituciones y entidades públicas. También otro tipo de organizaciones, como las entidades sociales y las empresas privadas, deben avanzar en el concepto de rendición de cuentas y, dentro del mismo, en una mayor orientación a la evaluación y a la publicación de dichas evaluaciones. Las motivaciones para ello pueden ser diversas, como la respuesta a la demanda de sus stakeholders o el convencimiento de la oportunidad de estímulo a la mejora interna e incluso comunicativa que supone la transparencia, pero en todo caso los beneficios serán indudables.



Ana López Fernández
Periodista,
Socia-consultora
Acreditada



Manuel Rey Moreno
Profesor titular.
Catedrático de Comercialización
e Investigación de Mercados.
Universidad de Sevilla.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

Desde 2013, con la publicación de la primera Ley estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013, de 9 de diciembre), se ha dado en España una verdadera explosión en el desarrollo y adopción de normas para regular el acceso a la información y la transparencia de las instituciones. Desde hecho, hasta hoy, 12 comunidades autónomas han publicado sus respectivas leyes, -con mayor o menor alcance y calidad legislativa-, en materia de transparencia, buen gobierno, participación y, en sentido amplio, leyes de derecho de acceso a la información (DAI) generada por cualquier administración pública.

Esto representa un cambio en el paradigma de la Administración Pública en el cual el ciudadano pasa desde una perspectiva pasiva, en que sólo utilizaba las informaciones que selectivamente le entregaba el Estado, a una posición activa, en que exige al Estado que le entregue la información de su interés. Además, configura un nuevo escenario en la gestión pública en el que el ciudadano tiene un canal de comunicación directo con las instituciones públicas que corren el riesgo de incurrir en sanciones si no atienden en plazo las demandas de información. Se trata de un nuevo enfoque centrado en el ciudadano.

Aunque, -como se ha señalado-, los organismos internacionales y las administraciones públicas han emprendido un camino de mejora continua en materia de gobernanza que refuerza su vínculo con la ciudadanía y que supone mayor participación en la toma de decisiones, transparencia en la ejecución y rendición de cuentas, sigue faltando una evaluación de las políticas DAI con carácter sistemático que revele si dichas políticas se están traduciendo en una mayor transparencia de los gobiernos y en un aumento de la participación en la toma de decisiones (Calland, 2010) y, en caso afirmativo, que averigüe también cómo está ocurriendo (cadena de resultados). Y es que podría darse el caso de que estemos ante un gran impulso y liderazgo político que no se esté traduciendo en una mejora del buen gobierno y de la participación ciudadana ni en mayor eficacia y eficiencia de la administración pública, más allá del cumplimiento estricto de la legalidad. Un Gobierno abierto, participativo y que rinde cuentas depende en gran medida de que el público pueda acceder a la información que está en manos de los organismos públicos, pero también que este acceso revierta en una mejora de sus propias vidas y por ende de la calidad de la democracia.

LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

El acceso a la información pública es, sin duda, uno de los aspectos más críticos del desarrollo democrático en el que la transparencia se vincula con una sociedad ideal cuyos ciudadanos pueden participar informadamente y participan de forma significativa en las decisiones y resultados de la política (Stiglitz, 1999).

En una fase inicial, la introducción de leyes de transparencia surge de la necesidad de obligar a las administraciones a ser transparentes al no sentirse tradicionalmente obligadas a rendir cuentas ante la sociedad sino ante el poder legislativo del que depende directamente, como han demostrado Arellano y López¹. Es en esta fase donde actualmente se centran los esfuerzos en evaluación analizando el cumplimiento de la legalidad, sin tener en cuenta las repercusiones

¹ Estudio en materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". México IFI-CIDE 2006.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

que la acción de la burocracia y los cambios en la cultura organizativa de las administraciones tienen sobre el propio funcionamiento del sistema (eficiencia) y sobre la sociedad, según los objetivos principales de mejora de la participación y calidad de la democracia (eficacia).

LA LEY COMO MEDIO NO COMO FIN

Los principales objetivos en los que coinciden las leyes de Transparencia son básicamente tres (Flores Trejo, 2006):

1. Reducir la corrupción al fomentar la transparencia de las acciones de gobierno.
2. Fomentar la toma de decisiones públicas que procuren el uso eficiente de los recursos públicos.
3. Mejorarla calidad de vida de los ciudadanos.

Por su parte, y muy relacionado con lo anterior, en España, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, tiene tres objetivos esenciales (Villoria, 2014).

1. Recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional.
2. Prevenir la corrupción.
3. Reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera.

Pero la ley por sí misma no ayuda a alcanzar ninguno de los tres objetivos anteriores, sino que es un primer paso hacia el ejercicio del derecho en España. De hecho, se podría dar la paradoja de que se haya aprobado una ley que perpetúe (intencionalmente o no) la opacidad de entidades públicas, sin tener en cuenta la participación del ciudadano en el seguimiento de su cumplimiento.

OPEN GOVERNMENT: TRANSPARENCIA MEDIADA POR LAS TIC

Podríamos hablar de Open Government como la transparencia mediada a través de las TIC que aporta al ciudadano mayor información, ayuda a la sociedad a tomar decisiones mejores y más racionales y promueve sociedades más ricas y democráticas (Villoria, 2012). En el concepto van implícito, por tanto, los elementos de transparencia, accesibilidad y responsabilidad activa. Estos tres conceptos derivan a su vez en tres consecuencias:

1. La transparencia no se logra sólo publicando gran cantidad de datos mediante nuevas tecnologías, lo importante es que esta información sea realmente útil y fiable para sus usuarios.
2. El Open Government se orienta a garantizar que todos los ciudadanos tengan el mismo grado de accesibilidad a la información, por lo que tiene que aplicar medios para eliminar barreras a los ciudadanos y empresarios que, además, ahorran tiempo y costes en los servicios en línea.
3. Por último, la responsabilidad es otro elemento importante, mediante el cual se mejoran las herramientas y procedimientos de consulta y participación, de manera que las opiniones

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

de los ciudadanos sean consideradas en la toma de decisiones y los gobiernos sean más responsables y adopten una postura más abierta en el futuro.

El hecho de que las normas contemplen la figura del ciudadano como destinatario de la información pública no significa que los canales de información funcionen correctamente. La entrega de la información en ocasiones llega tarde y es demasiado complicada para que sus usuarios alcancen a comprenderla. En este sentido, las TIC y especialmente hoy día de la Web 2.0, se convierten en herramientas idóneas para evaluar la superación de dichas etapas relacionadas con el impacto de las políticas de transparencia.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS Y RESULTADOS

El concepto de evaluación ha estado asociado tradicionalmente a la determinación del éxito o fracaso de una intervención pública en el logro de sus objetivos. En cuanto a la concepción de resultados e impactos, no existe en la literatura especializada una delimitación conceptual clara, expresa y universal de los términos, resultados e impactos, ni tampoco son éstos los únicos empleados (efectos, cambios, productos, etc.). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define los impactos (impacts) de una intervención pública como los “efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no” (CAD-OCDE, 2002). En esta misma referencia se definen los resultados (results) como “producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo”.

Otro aspecto a tener en cuenta son sus múltiples dimensiones relevantes: temporalidad (corto, medio o largo plazo); intencionalidad (previsto o no previsto); sentido (positivos o negativos); nivel de incidencia (directa, indirecta o colateral); o incluso el sujeto de dichos efectos (población beneficiaria o destinataria de la intervención o población en general). Todas estas se añadirán a las que determine la propia naturaleza de los resultados e impactos (económicos, sociales, ambientales, etc).

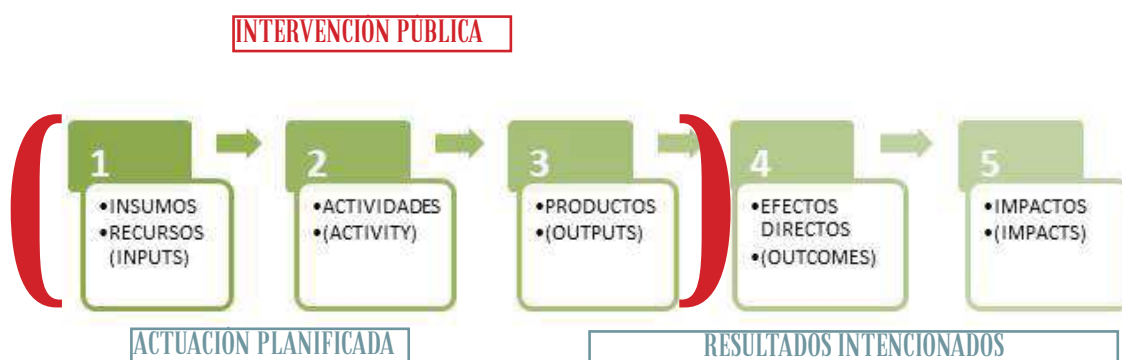
La noción de causalidad se encuentra implícita en dichas definiciones (efectos de o producidos por). Lo realmente importante es la existencia de relación causal entre la intervención y los efectos perseguidos u observados. Por otro lado, hay que tener en cuenta que ninguna intervención pública se ejecuta aislada de su contexto, de forma que será probable que otros factores externos o ajenos a dicha intervención puedan estar incidiendo sobre la naturaleza y magnitud de sus mismos resultados e impactos.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Con el objetivo de aproximarnos a los efectos, nos servimos de herramientas prácticas que faciliten el análisis causal y el establecimiento de hipótesis sobre cómo funciona la intervención. Entre estas se encuentran la Cadena de Resultados, los Modelos Lógicos y las Teorías del cambio. Todas tratan de captar la esencia de cómo el programa evaluado, en este caso, la Ley 19/2013 provoca cambios en su población destinataria, construyendo la teoría subyacente, detectando los vínculos esenciales entre la intervención y sus efectos y graficando dichos procesos.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández



Fuente: Fundación W. K. Kellogg (2001)³ y Deutsche Welthungerhilfe "Guía de orientación de efectos e impactos"⁴

Utilizando las distintas dimensiones que se encuentran en el espíritu de la ley y así como aquellas en las que coinciden los distintos sistemas de evaluación analizados, se propone una primera aproximación para el diseño de un sistema de indicadores y dimensiones iniciales con el que analizar la acción voluntaria y la participación del ciudadano ante los instrumentos de transparencia que se ponen a su alcance. Limitar la evaluación del impacto social de la ley de acceso a la información al número de solicitudes de información o a los usuarios del portal de Transparencia es simplista y reducido, por lo que se propone ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad. Los criterios de evaluación (eficacia, eficiencia e impacto) sintetizan las miradas más usuales sobre una intervención durante una evaluación de resultados e impactos, y se convierten en el eje que agrupa las dimensiones e indicadores.

Acceso a la información: Una de las primeras preocupaciones de interés es el acceso a la información, ya que si éste no se mide previamente, no podremos analizar el impacto en la población beneficiaria: ¿cómo se puede hacer para que los beneficios de la transparencia estén al alcance de todos los ciudadanos de una manera accesible? Se trata de identificar aspectos favorables de su implementación.

Costes de implementación: Evaluar los costes de implementación de la cultura de la transparencia por parte de las burocracias determinando el grado de eficacia y si supone una fuerte carga presupuestaria. Se trata de determinar si las inversiones efectuadas en la aplicación de la norma han logrado, además una mejora de los procesos burocráticos en su relación con el ciudadano.

Adecuación de la información: La implantación de la cultura de la transparencia supone poner los medios para proporcionar a los ciudadanos el acceso a la información que obra en poder de las Administraciones públicas, es lo que se define como la publicidad activa, pero, ¿cuál es la información que se debe de publicar por este medio?; ¿es la que realmente demandan los ciudadanos?; ¿se ha priorizado la cantidad frente a la calidad y ¿la interoperabilidad, está siendo efectiva?

³ Fundación W.K. Kellogg (2001) "Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos" http://www.idt.pt/PT/Prevencao/Documents/PIF/guia_ml_es.pdf

⁴ Deutsche Welthungerhilfe. Guía de Orientación a efectos e impactos. http://www.welthungerhilfe.de/en/about-us/media-centre/mediathek/orientacion-a-efectos-e-impactos-en-los-proyectos-de-welthungerhilfe.html?type=6663&tx_rsmmediathek_fe!%5Baction%5D=singleDownload&cHash=64b077b0359e6939bd7410be77e9dd7

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

Reutilización de la información: ¿Se ha reutilizado la información?; ¿qué beneficios ha generado?; ¿ha sido útil para mejorar la economía de las empresas? Esta dimensión analiza el uso por el sector empresarial de información y datos que obran en poder de las entidades públicas para propiciar que se generen nuevas utilidades, productos o servicios.

Participación Ciudadana: Se analiza la intervención e implicación de los ciudadanos, individual o colectivamente, en las políticas públicas a través de procesos y mecanismos que permitan una escucha activa y un diálogo entre aquellos y las Administraciones públicas.

Calidad de vida: Aceptada la existencia de un nexo de causalidad en una dirección, de buena gobernabilidad a mayor desarrollo económico, y no al revés, se mediría la calidad del marco normativo en materia de derechos de acceso a la información y rendición de cuentas, así como la evolución de la estabilidad política y mejora de la calidad de la prestación de servicios públicos. Todo ello estaría relacionado con el control de la corrupción como de los principales objetivos de la transparencia.

TABLA 1 PROPUESTA DE INDICADORES DE IMPACTO

CRITERIO	DIMENSIÓN	INDICADORES	ENFOQUE
EFICACIA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	Nº visitas al portal de Transparencia	Ciudadanos
		Perfil de los usuarios	
		Páginas más visitadas	
		Información compartida en la Web 2.0	
		Nº de descargas de documentos	
		Tipo de información más visitada	
		Tipo de información más descargada	
		Tiempo de estancia en la página	
		Porcentaje de rebote	
		Facilidad de acceso a la información (barreras)	
		Nº Peticiones de información	
EFICIENCIA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	Nº Peticiones resueltas	Administración
		Tiempo medio de respuesta	
		Calidad de la respuesta: Exactitud Complejidad Formato Claridad	
	ADECUACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Satisfacción con la respuesta	

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

TABLA 1 (CONTINUACIÓN) PROPUESTA DE INDICADORES DE IMPACTO

CRITERIO	DIMENSIÓN	INDICADORES	ENFOQUE
EFICIENCIA	COSTES DE IMPLEMENTACIÓN	Recursos invertidos	Administración
		Inversión / Usuario	
		Análisis de conversión (¿hacen lo que quiero?)	
		Mejora de los procesos burocráticos	
EFECTIVIDAD	REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Fuentes reutilizadas	Agentes Económicos
		Tipo de documentos reutilizados	
		Fines comerciales/no comerciales	
		Beneficios económicos/sociales/políticos	
		Retorno de inversión (ROI)	
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Canales de escucha activa	Orientación al consenso
		Canales de participación/consulta	
		Representatividad de la participación	
		Alcance de la participación en Web 2.0	
		Nº de aportaciones ciudadanas realizadas/programa	
		Nº de iniciativas aceptadas	
		Nº de iniciativas aplicadas	
	CALIDAD DE VIDA	Nº Casos de corrupción	Orientación estratégica
		Calidad de los servicios de información	
		Confianza en el portal de Transparencia	
		Confianza en la fiabilidad de la información	
		Conocimiento de los mecanismos de derecho de acceso a la información	
		Índice de confianza en las instituciones	
		Percepción de calidad de la democracia	

Una vez analizados los efectos directos, los indicadores anteriores tienen a su vez que ser extrapolados al análisis de otras seis dimensiones relevantes propias de la evaluación de impacto y resultados: la temporalidad, la intencionalidad; el sentido; el nivel de incidencia; y los sujetos de dichos efectos, además de la naturaleza de los resultados e impactos. Con ello se trata de establecer los vínculos entre los efectos propios de la Ley de Transparencia analizada y cada uno de sus resultados e impactos, con el fin de conocer en qué medida se han logrado los objetivos perseguidos.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

TABLA 2 DIMENSIONES DE IMPACTO/RESULTADOS

EFFECTOS	IMPACTOS	
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Sujetos	Población destinataria
		Población beneficiaria
		Población en general
ADECUACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Temporalidad	Corto
		Medio
		Largo
COSTES DE IMPLEMENTACIÓN	Impactos	Primarios
		Secundarios
		Directos
		Indirectos/colaterales
REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Incidencia	Prevista/Intencional
		No prevista/No intencional
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Sentido	Positivo
		Negativo
CALIDAD DE VIDA	Naturaleza	Económicos
		Sociales
		Políticos
		Ambientales

Junto a esto, el análisis de contexto se convierte en el último escalafón inevitable para completar la evaluación, ya que ninguna intervención se ejecuta aislada de su contexto que tiene una incidencia en los resultados e impactos producidos.

CONCLUSIONES

Existen cuatro grandes dificultades a la hora de evaluar los impactos de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

1. La falta de objetivos primarios y secundarios explícitos de la legislación que permitan hacer un seguimiento de su cumplimiento.
2. La influencia de políticas y acontecimientos coyunturales o permanentes que no se encuentran asociadas directamente al acceso a la información.
3. La gradualidad de las reformas, no sólo en su aplicación en el tipo sino también según la institución o entidad sometida a obligación subjetiva.
4. La propia opacidad y falta de información del administrador y del administrado sobre la naturaleza del acceso a la información pública.

manuel
rey moreno

ana
lópez fernández

En el caso particular de las mediciones de impacto, además de ser muy costosas, es difícil aislar variables frente a un gran número de intervenciones que influyen en las condiciones de vida de los beneficiarios o los cambios en el sistema burocrático y político y que hace difícil valorar aquellos cambios que son exclusivamente generados por la norma, sin contar la dispersión de fuentes de información y tipos según la obligación a los que esté sometida por la ley.

Desde nuestro punto de vista, la evaluación del impacto de las políticas públicas de transparencia debe insertarse desde el inicio del diseño de la norma, para poder planificar una evaluación de impacto vinculada con unos objetivos y realizar un análisis comparativo de su implementación durante y después de su aplicación.

En definitiva, sería deseable y necesario exigir estándares mínimos de evaluación de impacto a incluir en toda ley de acceso a la información, de acuerdo con principios reconocidos por organismos internacionales, lo que permitiría hacer estimaciones, comparaciones y proyecciones con el objetivo final de aportar conocimiento en mejorar la calidad de la democracia, verdadero motor que mueve a las distintas sociedades a actuar en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y buen gobierno.

REFERENCIAS

- Arellano, D. 2008. "Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia", *Reforma y Democracia*. 40: 53-80.
- Australian Government. 2009. Report of the Government 2.0 Taskforce, *Engage: getting on with Government 2.0*. Canberra.
- Bourgon, J. 2007. "Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 73, 1: 5-26.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. 2012. *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Calland, R. 2010. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information*. Brighton: Institute of Development Studies,
- CAD. 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness* Nº 6. París: OECD.
- Flores Trejo, E. (2016). "Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 35. Caracas.
- Lee, G. y Y.H. Kwak. 2011. "An Open Government Implementation Model: Moving to increased Public Engagement", Washington, D.C, IBM Center for the Business of Government.
- Nonell, R. 2006. *Transparencia y Buen Gobierno: La rendición de cuentas en una sociedad Avanzada*. Barcelona: Icaria Editorial.

4.2. Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España

- Ramírez-Alujas, A. 2012. "Gobierno Abierto es la respuesta ¿Cuál era la pregunta?", Más Poder Local, 12, 14-22.
- Stiglitz, J. 2000. "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", The Quarterly Journal of Economics. 115, 4: 1441-1478.
- Villanueva, E. 2001. "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México". En "El Derecho de Accesos a la Información. Visiones desde México y la experiencia comparada", Villanueva Ernesto y Luna Pla Issa, comps. México: Universidad Iberoamericana.
- Villoria, M. 2012. "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez Pereznieta, J.A. coords, La promesa del Gobierno Abierto.
- Villoria, M 2014. "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones".

Entrevista Esther Arizmendi

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno



La transparencia es una revolución, pero todas las revoluciones las han hecho los ciudadanos, no las Administraciones

5. Entrevista



“No se nos ha visto ninguna actitud
ni timorata, ni doblegada, ni acomodaticia”

esther arizmendi

ACREDITRA: A poco tiempo de que finalice la 'vacatio legis' recogida en la Ley, ¿cómo valora su grado de cumplimiento?

Esther Arizmendi: No queremos avanzar muchos datos porque estamos en un momento de estudio. La primera recogida de datos se va a referir solamente a la Administración General del Estado, ya que el trabajo de campo lo estamos haciendo con nuestros recursos. La sensación es que la Administración se ha organizado muy bien. Las unidades de información están trabajando bien y respondiendo en tiempo. No hay una sensación de respuestas no dadas ni retrasadas en exceso. Otra cosa es el número de personas que se asoman a mirar a la transparencia: casi cuatro millones de personas, exactamente 3.843.521. Pero a la hora de preguntar solamente lo hacen 2.862, que son muy pocas. Podemos ser muy autocomplacientes y decir que de la primera mirada quedan satisfechos, que todo está tan bien puesto, tan claro y tan fácil de encontrar que con mirar es suficiente. Pero hay un salto cualitativo desde la mirada a la pregunta, que es la identificación excesiva de la persona y las dificultades de acceder que tiene la transparencia en algunos sitios de España. Las Comunidades Autónomas han legislado completamente distinto y solamente hay dos CC.AA. que están exigiendo firma electrónica avanzada para entrar, las demás ninguna. Esto ya nos está dando una pista de lo que hay que hacer.

Con respecto a eso, aparte de la brecha digital que pueda existir entre los ciudadanos, ¿por qué cree que no se han cumplido las expectativas acerca de la participación ciudadana en ejercitar su derecho de acceso a la información?

Hicieron un estudio en AEVAL y esperábamos 45.000, en comparación con Reino Unido y 32.000 respecto a Chile, que por población

y características eran las más semejantes a lo que podía pasar en España. Lo que sucede es que ambos sitios la entrada es libre.

Entonces no sólo depende del conocimiento del medio informático y digital, sino que las barreras de entrada han podido influir también.

Creo que hay dos barreras fundamentales: una es las dificultades de relacionarse electrónicamente con la Administración con este tipo de barreras y otra es la cultura de la Transparencia que en España no existe. En España, preguntar, -depende de cómo a quién-, ni lo intentas.

El hecho de que se necesite certificado digital no facilita precisamente...

No facilita nada, pero también se puede hacer en papel. La posibilidad de ir al registro o a todos los sitios que dice la Ley de Procedimiento: ser un Ayuntamiento, una oficina pública y a otra gran cantidad de sitios a los que se puede ir con tu papel, como se podía hacer toda la vida, a hacer una pregunta. A pesar de eso, solamente 251 demandadores de información han recurrido al papel. Extraña mucho porque parece que la variable digital es la más importante, pero no es la única. La parte cultural es muy importante. Si verdaderamente no lo puedes hacer electrónicamente y lo quieres hacer de verdad, lo harías en papel, pero no funciona así.

¿Cómo se plantea combatir estas barreras? Porque el objetivo es que fluyan las demandas de información.

Sí, vamos a hablar con los responsables del Portal para que faciliten el acceso. Lo vamos a reflejar en la Memoria Anual, aunque ya se lo hemos pedido y han sido bastantes sensibles, pero no hay me-

5. Entrevista

didias concretas. Creemos que es muy importante y tiene efecto atracción en las todas las CCAA. Si los demás lo están haciendo así es porque se puede hacer. Hay un buen ejemplo en una ley reciente de Transparencia en Aragón, que dice que se pueden hacer las peticiones incluso orales. Se puede ir a cualquier sitio de la Administración y hablar con un empleado público quien lo anota, lo tramita y ya está hecha la petición. Incluso telefónicamente, solo con el teléfono móvil. La Administración tiene que ponerse al servicio del ciudadano y tiene que poner los medios en su casa. Además, hay que convencer a los ciudadanos de que preguntar no es de mala educación, al revés, es de muy buena.

Una de las cosas que se ven en el Barómetro de Transparencia que hace Acreditra es la desconfianza hacia las instituciones públicas y la identificación personal para solicitar información no ayuda. Comentaban en GIGAPP que, por ejemplo, en México, te piden hasta la dirección para solicitar información pública.

El sistema clave en España te pide una cuenta bancaria ¿y para qué? La fantasía que hay detrás de ese para qué es libre.

“La ley es valiente, se mira con las leyes del entorno e incluso a veces va más allá”

esther arizmendi

La percepción que tiene el Consejo de nuestra Ley en España respecto al entorno. ¿Cómo lo valora y qué proyección tiene?

La ley es valiente, la ley se mira con las leyes del entorno, a veces incluso más allá. La única de las monarquías europeas que está sometida a transparencia es la española. Están los partidos políticos, los empresarios, los sindicatos... Es una ley valiente y comparable a las del entorno sin ninguna duda. Ha llegado un poco-mucho tarde pero ha aprovechado lo que había en el entorno y ha incorporado las cosas buenas. Es una buena ley aunque tendrá que mejorar porque todo mejora con el tiempo, pero la predisposición a abrirla vendrá por la demanda social y por la presión de las CCAA que están yendo, casi todas, más allá.

La existencia de la ley ya es una buena noticia, que se haya legislado en un ámbito tan fundamental para la participación y la democracia siempre va a ser bienvenido, pero sí que tiene sus críticas. Ha hablado de dos sujetos que están dentro del ámbito subjetivo pero que no se les aplica la ley al mismo nivel como la Corona... [interrompe]

Hay cosas a mejorar y hay que tener en cuenta que no está aprobado el reglamento que desarrolla las cuestiones que no están determinadas. Hay un proyecto pero no es inminente porque está en trámite ministerial. El reglamento tiene que acotar los límites y los conceptos jurídicos a favor de la transparencia. Y así lo hemos pedido. El Consejo ya está haciendo interpretaciones en sus criterios y ya ha dicho lo que es y no es una información auxiliar de apoyo; un dato personal especialmente protegido o una información voluminosa, para evitar que sirvan de escudo para excluir de la información más que lo que el espíritu de la

ley quiere. Hay que hacer una interpretación restringida, muy motivada y muy a favor de la transparencia siempre. El reglamento lo hará y mientras tanto lo vamos haciendo nosotros.

Otra crítica es la ausencia de capacidad sancionadora, ¿qué mecanismos puede utilizar el Consejo para reprender a quien no está haciendo caso de lo que le toca en la ley?

Nos gustaría mucho que hubiera esa capacidad, no para sancionar, porque no queremos ir dando palos, -por así decirlo-. Lo que queremos es dar la oportunidad que hacerlo mejor. Aunque tuviéramos capacidad sancionadora intentaríamos no ir directamente a la sanción sino a la cooperación previa para la mejora; luego comprobar si las medidas recomendadas se han cumplido, y si no se cumplen, poder tener algo más coercitivo. Las CCAA ya han legislado capacidad sancionadora para sus organismos, y mientras tanto, tenemos la capacidad de una cosa importante que vamos a hacer que es: primero, resolver; luego perseguir, -se dan 15 días para que manden testimonio de lo que ha hecho en cumplimiento de la resolución del Consejo-, y tercero, si a eso no responde, publicarlo. No hay sanción más grande que el aparecer como incumplidor que una norma de transparencia.

¿Qué relación mantiene el Consejo con los organismos análogos en las CCAA? ¿Cómo va a coordinar para que no se solapen?

No tenemos competencias sobre ellas, tenemos competencias con ellas. Hemos abierto una línea de cooperación. Ya la habíamos abierto con los anteriores Gobiernos, pero después de las elecciones hemos tenido que esperar a las que constituyan los nuevos. Los hemos convocado a una nueva reunión para que se presenten

5. Entrevista



los nuevos responsables, contarles nuestro proyecto de colaboración y hacer un grupo de trabajo para desarrollar un instrumento de medición que nos permita comparar en lo básico a todo el territorio nacional y poder sacar conclusiones. Si no se compara lo mismo y con la misma medición es imposible sacar conclusiones, es un collage horroroso. La anterior reunión fue muy fructífera y todos se mostraron dispuestos a colaborar. No hubo ni uno que no viniera ni que dijera que atentaba contra nada. Espero que los que han formado Gobierno estén en la misma dinámica, que creo que sí. La ley nos obliga a hablar una vez al año con las CCAA pero nos parece muy poco. Vamos a hablar en convocatoria presencial una vez cada 4 meses y hemos creado una red virtual para el intercambio constante y fluido de preguntas, adelantos y avances en red. Para avanzar juntos y no hacer duplicados ni contradictorios y unificar criterios básicos. Es imprescindible.

Sobre la independencia del Consejo, ¿cuánto de cómodos y e independientes se sienten? La manera de elegir su cargo, ¿podría haber sido de otra manera que suscitara menos críticas?

Me gusta que me pregunten qué sensación tengo, porque lo que me preguntan normalmente es: “¿cómo puedes decir que eres independiente?”. Me tiene un poco aburrida. El Consejo en cada paso que da y en

“No hay sanción más grande que el aparecer publicado como incumplidor de una norma de transparencia”

esther arizmendi

cada decisión que toma muestra que es independiente: no somos nada acomodaticios. Hemos tenido que hacer cosas como informes a disposiciones en los que hemos sido muy francos y directos y muy a favor de posturas más abiertas. Nuestras resoluciones contravienen las decisiones de algunas unidades de información que son extraordinariamente importantes y que se toman con una valentía y una naturalidad total. Cuando decimos que hay muchas cosas que mejorar lo decimos con mucha franqueza. No se nos ha visto en ningún momento ninguna actitud ni timorata, ni doblegada, ni acomodaticia. Al revés, en una mano llevamos la ley y en la otra nuestro plan estratégico y allí vamos, directos hacia delante sin nada más. Tengo que decir que no hemos recibido ninguna presión, ordenes, ni instrucciones, nada. Ha habido un respeto extraordinario. No lo hubiéramos consentido pero es que no ha habido lugar. En cuanto a la elección, algunos organismos semejantes al Consejo se eligen por las mismas mayorías. La mayoría cualificada que se puede pedir podría dar más tranquilidad, pero creo que la tranquilidad es de la persona. Estamos acostumbrados a ver en muchos organismos públicos de carácter independiente a personas con trayectorias políticas que se comportan de forma independiente. Yo no tengo ninguna trayectoria política y sin embargo, soy muy castigada por esta pregunta. Espero que se juzgue al Consejo por su trabajo y por su actitud. La independencia para nosotros es valor de ley. Sin mostrar permanentemente esta independencia no conseguiremos confianza y sin confianza no haremos nada.

¿Qué se puede hacer para que los ciudadanos profundicen en la adquisición de la cultura de la transparencia? ¿Algún tipo de medidas, acciones? ¿Qué líneas contempla el Consejo?

Es fundamental, porque sin la voluntad de

los ciudadanos de implicarse no vamos a ningún sitio. La transparencia crece si los ciudadanos se interesan por ella, si no queda cosificada. Cuando se pregunta sube a publicidad activa, lo básico se va haciendo cada vez más pequeño y se va abriendo cada vez más. Tenemos varios ejes: el eje Comunica que consiste en estar muy presente en las redes sociales, en los foros, ir a todos sitios donde nos abren la puerta para hablar. También el eje Forma: la gente no acepta los cambios sino se les explican, por lo que hay que ir formando a las personas en los distintos niveles. Queremos incluso hablar con el Ministerio de Educación para que los niños empiecen a escuchar qué es la transparencia y que aprendan desde el colegio que preguntar es bueno. Queremos en los diseños curriculares vaya asentándose la democracia participativa. La necesidad de contribuir para ser responsable de lo que ocurre en tu sociedad es básico. Los niños tienen que aprenderlo de forma cotidiana, lo tienen que vivir, lo tienen que tocar y saber que esto se puede hacer. Con motivo del Día Mundial del Derecho a Saber hicimos un Certamen Infantil sobre la transparencia, y lo tienen muy claro: que no te puedan llamar mentiroso, que hay que decir la verdad. Cosas tan sencillas como: “si estoy jugando a la play no puedo decir que estoy trabajando”. Asentar estas ideas garantiza que las cosas en el futuro sean mejores.

Es el principio. No se puede empezar la casa por el tejado...

Los gestos en los mayores son más difíciles de cambiar que en los pequeños. Si plantas desde pequeño ya crecen robustos. Este año vamos a ir a visitar al ministro/a de Educación para pedirle que lo meta en los diseños curriculares.

En nuestra asociación desarrollamos herramientas que generen conocimiento:

5. Entrevista

esta Revista, el Barómetro de la Transparencia, artículos, un buscador de Códigos de la transparencia-muy útil para las peticiones de las CCAA-. Uno de esos instrumentos es la evaluación de la transparencia como política pública. ¿Tiene previsto el Consejo que exista un sistema completo y unificado de evaluación y medición de la transparencia? ¿Va a ser compartido para todas las Comunidades Autónomas?

Hemos recurrido para esto a la Agen-

Sobre los estándares que proponen organizaciones como la nuestra o Transparencia Internacional, ¿tiene previsto el Consejo hacer algún tipo de regulación y tenerlos en cuenta?

Vamos a regular, porque el sistema de Transparencia Internacional, que está muy reputado, es un sistema que se basa en percepciones, evalúa fundamentalmente los temas de corrupción y tiene una suerte de indicadores que no abren a matices, son dicotómicos. Queremos

“A veces las comparecencias y los debates que se realizan entre los miembros del Parlamento, tienen un pequeño condicionante que es la política”

cia de Evaluación de Calidad de los Servicios (AEVAL) porque entendemos que es el único certificador de calidad. También queremos dar premios a los esfuerzos de transparencia para que compitan y puedan compararse entre ellos, y dar una certificación de calidad en transparencia. Pero sobre todo, queremos tener un instrumento que sea nuestro. Con la AEVAL estamos trabajando en una metodología de seguimiento y evaluación del cumplimiento de la ley transparencia. Una vez que esté metodológicamente armado se licitará y pasará a ser propiedad del Consejo. La idea es compartirlo con las CCAA, -sin logos-, y que sirva para evaluar lo básico en el territorio. Cada CCAA tendrá que construir sobre eso su plus y poner su sello. No queremos ningún tipo de protagonismo sino homogeneizar lo básico para que sea comparable. La colaboración será totalmente gratuita.

otra cosa distinta, con matices no con percepciones, y que se pueda hacer un doble estudio: primero una evaluación por la propia institución y luego una evaluación externa que haríamos nosotros. Lo que sí estamos haciendo con estos organismos que trabajan en transparencia es abrir una línea de cooperación en acciones comunes. Dentro del eje Colabora y Forma, actividades de formación. Queremos hacerlo con todos los que tengan experiencia porque lo valoramos mucho. Crear un foro de debate permanente para aportar ideas al Consejo.

¿Cómo valora la experiencia después de su primera comparecencia en el Congreso? ¿Qué sensación tiene?

Me resultó cansadísima. Estuve tres horas y al final estaba sin voz, sin ánimo y sin nada.

esther arizmendi



A veces las comparecencias y los debates que se realizan entre los miembros del Parlamento tienen un pequeño condicionante que es la política. Ellos son políticos, trabajan para la política. Es un momento complejo, -en elecciones ya-, y a veces lo que se dice y cómo se dice tiene mucho que ver con la posición del partido. Algunas de las observaciones que se hicieron, se hicieron después de haber sido rebatidas en una exposición larga y profusa, -espero que no confusa-, y parecía que no habías dicho nada. Esa parte es un canon que hay que pagar por ir al Parlamento. El Parlamento es política y ahí están los políticos. Una cosa que me gustó mucho, a pesar de lo extenso y el cansancio, son dos o tres ideas o sugerencias que me llevé para poner en marcha. Pueden exigirme lo que quieran pero a la vez, en positivo, me dan ideas que traigo aquí, mejoro e incorporo cosas nuevas.

¿No cree que tuvo más impacto la primera no comparecencia que la propia comparecencia?

Sí, pero fue un poco manipulado el “te han vetado”. No era tal veto sino un criterio que se había adoptado, pero todo es interpretativo. Era agosto y hubo una especie de focalización excesiva de lo que pasó.

Los que estamos en esto queremos que vaya a más y mejor, no es sólo la transparencia en sí, sino cambiar la cultura democrática. Una sociedad más participativa es más responsable, estamos hablando de una transformación absoluta no sólo de la relación Administración-ciudadano, sino el concepto del sistema democrático.

Este no es un trabajo que tenga que hacer la Administración ni ningún organismo de la

5. Entrevista

“Si no se compara lo mismo y con la misma medición en todas las CCAA es imposible sacar conclusiones, es un collage horroroso”

EN EL PUNTO DE MIRA:

- Diseñar un sistema de evaluación de la Transparencia básico que sea común a todas Comunidades Autónomas
- Solicitar al Gobierno la eliminación de barreras de acceso para la solicitud de información.
- Pedir al Ministerio de Educación que incluya la transparencia y el derecho a la información en el diseño curricular escolar.

esther arizmendi



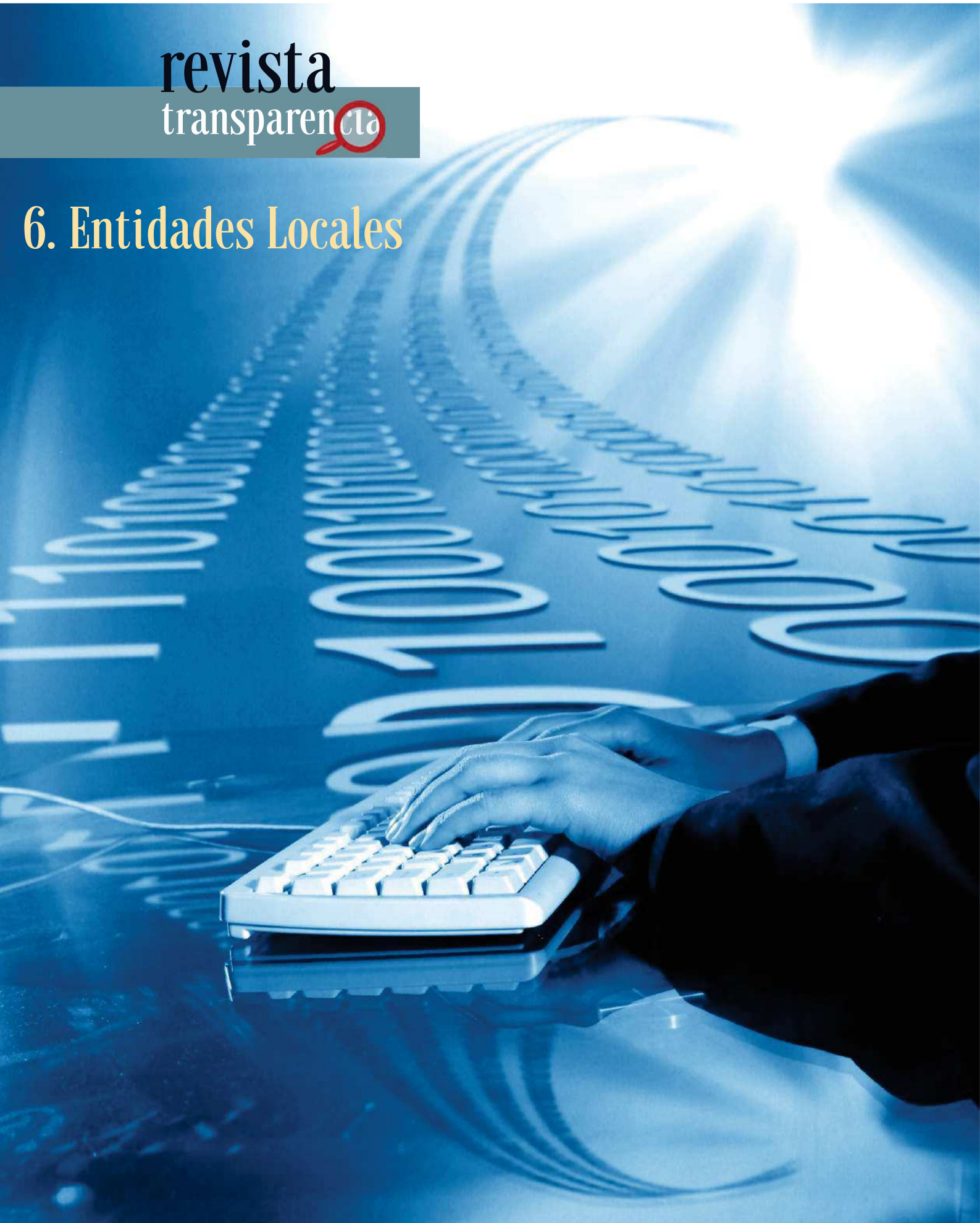
A FONDO

El pasado 1 de octubre Acreditra entrevistó personalmente en su sede a la presidenta del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno. Esther Arizmendi no pudo ocultar el entusiasmo y dedicación con los que está afrontando la enorme tarea de impregnar del espíritu de la transparencia a toda la sociedad española. “Es muy ilusionante, aquí venimos con los ojos brillantes todas las mañanas”, dice en un momento de la entrevista, y es cierto.

Desprende ilusión y optimismo –también un poco de candidez– y cree en lo que está haciendo, a pesar a la politización que se intenta hacer de la institución. Por eso se afana en desmarcarse de los viejos usos políticos para transmitir su imparcialidad y compromiso real, asegurando que no ha recibido ninguna directriz “ni lo hubiera permitido”.

Este distanciamiento del ring político le permite mantener una actitud abierta para asumir todas las buenas ideas, vengan de quien vengan, hasta el extremo de que cuando le explicamos algunas de las herramientas que Acreditra ha desarrollado, como el buscador de Códigos de Transparencia, no tuvo reparos en decir a su colaborador “apunta, apunta”, para hacer entender que era una idea que hacía propia.

6. Entidades Locales



#ayuntamientos



Mª Concepción Campos Acuña
Secretaría de Admón Local
Categoría superior

6.1. Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación

INTRODUCCIÓN: APROXIMÁNDONOS AL CONTEXTO

Numerosas leyes e iniciativas de diversa naturaleza se han ocupado en los últimos años de introducir en nuestro ordenamiento jurídico un concepto que va más allá de aspectos puramente normativos como es la transparencia. Aunque podría parecer que todo arranca con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTBG), de ámbito estatal, no eran pocas las normas que a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico imponían obligaciones de transparencia a las administraciones públicas (Campos, 2014).

En el caso de las Entidades Locales (EELL) dichas obligaciones procedían en su mayoría de la normativa básica en materia de régimen local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), sin perjuicio de la necesidad de completarlas con dispersas obligaciones en otras normativas sectoriales, en especial, en materia de gestión económico-financiera, subvenciones, contratación, etc. Pero será esta norma, que se dicta con carácter básico para el conjunto de las administraciones públicas y otros actores relevantes en el escenario público, la que imprima un nuevo ritmo a la implantación de la transparencia.

En dicha línea, la impregnación de la transparencia en todas las dimensiones de las administraciones públicas puede comprobarse a través de la reciente aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procesamiento Administrativo Común (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que incorporan abiertamente el principio de transparencia como un principio básico no sólo en las relaciones de las administraciones con los ciudadanos sino también en las relaciones interadministrativas.

Más allá de estos aspectos normativos, las EELL van a encontrar las mayores dificultades en la aplicación de la LTBG en aspectos de naturaleza operativa, pues la propia configuración de la planta municipal introduce notables dificultades en la implantación de la cultura de transparencia. Dificultades de orden práctico como el citado dimensionamiento de la planta local, las resistencias al cambio por parte de los efectivos personales, la escasez de recursos personales y materiales, el escaso nivel de implantación de la administración electrónica, entre otras.

Parece que se ha desatado una carrera para cumplir con las obligaciones de transparencia antes de que expire el plazo legal fijado, el 10 de diciembre, tal y como establece la Disposición Adicional Novena de la LTBG, pero muchos se olvidan de la necesidad de dimensionar una estrategia que permita el mantenimiento de la información en las condiciones exigidas, más allá del proceso de diseño e implantación del Portal de Transparencia y la integración en el conjunto de la organización de procesos que permitan cumplir los requisitos legales más allá del 10 de diciembre de 2015.

La propia naturaleza de la LTBG como normativa básica dictada por el Estado al amparo del título competencial recogido en el artículo 149.1.1º, 149.1.13º y 149.1.18º de la Constitución, tal y como señala la propia norma en su Disposición Final octava introduce un alto grado de complejidad en su aplicación por las EELL, pues nos encontramos con la paradoja de que se aplica del mismo modo y con el mismo grado de intensidad a una organización como puede ser el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como a un municipio de menos de 1.000 habitantes, de los muchos que existen en nuestro Estado y todo ello sin olvidar la necesidad

m^a concepción campos acuña

de conjugar, en ocasiones, esta aplicación con la numerosa normativa autonómica (Almonacid, 2015).

De ahí que, con independencia de las peculiares características socio-económicas, demográficas o políticas de cada municipio, podamos efectuar un diagnóstico general sobre los principales riesgos a evitar en el proceso de implantación de la transparencia. La siguiente enumeración no agota los riesgos en los que pueden incurrir las EELL, pero sí concentran la mayor parte de las casuísticas que previsiblemente se encontrarán, en una u otra vertiente. A partir de la implantación se añadirán nuevos riesgos, entre los cuales destaca, el de no someter a evaluación la política municipal en materia de transparencia, no medir el resultado de las acciones municipales y el impacto en la ciudadanía para de ese modo poder corregir, en su caso, las desviaciones existentes.

RIESGO 1. NO SABER GESTIONAR EL CAMBIO

El contexto social y económico en el que se debe ejecutar el proceso de implantación de la transparencia exige que dicha implantación se fundamente en mucho más que la simple ejecución normativa. Es necesaria la creación de una cultura real de transparencia (Cerezo, 2015) en el conjunto de las organizaciones que, en el ámbito de las EELL se polariza, a nivel subjetivo, a través de dos colectivos, como protagonistas de este nuevo modo de funcionamiento de las administraciones públicas.

Estos colectivos van a ser el de los empleados públicos y el de los miembros de las Corporaciones locales, sobre los que el nuevo marco normativo impacta con especial incidencia como sujetos actores de la transformación de la administración, transformación que va más allá de la implantación de la administración electrónica, aunque sin perjuicio de la entidad de este reto. Sin embargo, serán precisamente dichos colectivos los que manifestarán, de forma activa o pasiva, las resistencias al cambio que será necesario gestionar para alcanzar los objetivos fijados para una administración transparente que posibilite una verdadera rendición de cuentas a la ciudadanía. Nadie en la organización puede permanecer ajeno a la transparencia.

En cuanto a los empleados públicos, el funcionamiento transparente de la respectiva entidad local dependerá en gran medida de su trabajo y su diligencia en la preparación y suministro de la información, colaborando activamente en el proceso de gestión documental y archivo para optimizar la organización de los sistemas de información. Para ello es necesaria la adecuada formación no sólo en los contenidos legales que permitan determinar en cada momento las acciones que deben ejecutarse, sino también la formación en los nuevos valores que deben impregnar la gestión pública local. Habrá resistencias, como siempre, ante la introducción de cambios en el funcionamiento

El impulso y liderazgo en el nivel político presenta también una doble vertiente. Por una parte, la gestión del cambio interno liderando el proceso mediante el diseño y aprobación de una adecuada estrategia de implantación, en la que el factor humano constituye uno de los ejes fundamentales para garantizar el éxito del proceso. Por otra, y no menos importante, mediante la asignación de recursos personales y materiales, en definitiva económicos, que permitan la integración de los nuevos paradigmas en la esencia de la organización. A nadie se le escapa

6.1. Entidades locales y transparencia.

Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación

que la transparencia se ejerce online, por lo que para la adecuada implantación es necesario dotarse de los medios tecnológicos que permitan dar respuesta a las exigencias legales y para ello debe situarse en la agenda política la implantación de la transparencia como un asunto de carácter prioritario, interiorizando que el gasto en innovación también es inversión.

A dichos efectos no debe menospreciarse el papel de los índices de valoración de mayor repercusión como el Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional, que por su efecto mediático constituyen un elemento de refuerzo positivo en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

RIESGO 2. SUBESTIMAR EL RETO TECNOLÓGICO

Decíamos que la transparencia se ejerce online. Esta afirmación deriva directamente de la exigencia establecida en el artículo 5 LTBG y representa uno de los mayores retos para las EELL, en las condiciones que caracterizan al régimen local, dado el escaso dimensionamiento de la planta local que tiene su espejo en la escasez de recursos personales pero también materiales, desde el punto de vista de la disposición de los medios que permitan la adecuación del funcionamiento de la organización a las nuevas reglas, de base eminentemente tecnológico. Reto que todavía alcanza mayores dimensiones con la reforma del procedimiento administrativo, íntegramente electrónico tras la entrada en vigor de la LPAC y LRJSP.

Esta cuestión entronca directamente con la implantación de la administración electrónica y la situación en la que se encuentran las EELL. Pese a las prescripciones establecidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE) y las modificaciones de la Ley 2/2011, de 5 de marzo, de Economía Sostenible, debemos reconocer que no se puede afirmar que en la actualidad los ayuntamientos funcionen en clave electrónica, en eso que se ha dado en llamar “la administración sin papeles”. Pero no se trata de una responsabilidad imputable a los ayuntamientos, al menos no solamente a ellos.

Al margen de las posibles resistencias que pueden oponerse a la implantación de la administración electrónica, son otros aspectos, como el sistema de “voluntariedad” impuesto por la disposición final tercera de la LAE, la ausencia de medios y la falta de definición de una estrategia global involucrando a otras administraciones con competencias en la materia, los responsables de este escenario. A pesar de que la modificación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) atribuyó a las Diputaciones Provinciales la competencia en materia de administración electrónica en los municipios de menos de 20.000 habitantes, es decir, la inmensa mayoría, esta nueva competencia no ha tenido, con carácter general y salvo destacadas excepciones, un retorno demasiado eficaz, manteniéndose las dinámicas anteriores a la reforma local aprobada por la LRSAL.

Las características de las Diputaciones y de los demás gobiernos locales intermedios, con un mayor ámbito territorial de actuación y, en general, con una mejor dotación de recursos, que le permite racionalizar y optimizar esfuerzos, las convierte en las entidades idóneas para diseñar una estrategia amplia desde la que facilitar a los ayuntamientos el cumplimiento de la LTBG, estrategia que forzosamente pasará por ofrecer el Portal de Transparencia como herramienta básica de actuación y sin perjuicio de las actuaciones que a este nivel se puedan desarrollar desde

m^a concepción campos acuña

el ámbito autonómico.

El Portal de Transparencia es básico porque representa el elemento vehicular a través del cual ejecutar las obligaciones de transparencia. Aparece en este proceso como una ventana abierta a la ciudadanía, como un instrumento que permite canalizar, en doble sentido, las demandas ciudadanas de una gestión transparente y de información clara, y el suministro de la misma por parte de las administraciones públicas. Para ello será preciso que en su diseño y funcionamiento se prevean los mecanismos que garanticen el flujo de información y la veracidad e integridad de la misma.

Pero la configuración del Portal, más allá de cuestiones accesorias de diseño, requiere una serie de condicionantes explicitados en la normativa, conforme a los principios técnicos de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización. Y para ello necesitamos la administración electrónica: sin administración electrónica no es posible la transparencia real. Un matiz, el Portal de Transparencia no es la web del ayuntamiento en la que se introduce información de variado y disperso contenido, desde la celebración de las fiestas patronales a las rutas de senderismo.

Aunque el artículo 5 LTBG permite la materialización de la transparencia alternativamente a través de la página web o de la sede electrónica, esta disyuntiva debe ser objeto de crítica, pues la información ha de instrumentarse a través de la sede electrónica, en su configuración legal. La reciente LRJSP en su artículo 38, sigue, en este punto, el esquema diseñado por la LAE, conforme al cual la sede electrónica es el medio en el que alojar el Portal de Transparencia, en cuanto constituye un canal investido con las características de integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma, dada la responsabilidad del titular respecto a estos aspectos.

RIESGO 3. “INEFICACIA POR EXCESO DE ACTIVIDAD”

La peor transparencia puede ser aquella que ofrece un mayor grado de información, entendida como una cascada de información desestructurada, compleja en su exposición y a modo de contador de datos, una auténtica avalancha de información o mejor dicho de desinformación, en definitiva, transparencia opaca. Esta situación de aparente transparencia puede generar satisfacción en los responsables públicos por la convicción del cumplimiento de las obligaciones legales pero no olvidemos que la información ha de ser accesible, de ser posible en lenguaje amigable, fácilmente comprensible y, sobre todo, información de calidad. A estos efectos debe ser objeto de censura, por ejemplo, el sistema de sucesivos y reiterados redireccionamientos hasta acceder, finalmente, a la información requerida alojada en otros portales.

Los ciudadanos no tienen que ser expertos tecnológicos que conozcan en profundidad la organización y funcionamiento de las administraciones públicas, ni tan siquiera tienen que estar familiarizados con la terminología utilizada y el lenguaje administrativo. Es preciso preparar la información para su comprensión por el “ciudadano analógico” y prestar, en su caso, el apoyo necesario para localizar la información que deseen conocer. El diseño anárquico del Portal de Transparencia y basar su funcionamiento únicamente en la agregación de multitud de datos puede conducirnos a la denominada “ineficacia por exceso de actividad” (Odiorne, 1981).

6.1. Entidades locales y transparencia.

Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación

La realidad de este riesgo tiene, quizá, su mejor exponente en la información económica y financiera. Pongamos como ejemplo los presupuestos municipales, se trata de un documento complejo en su formación y poco accesible a los ciudadanos en términos de facilitar su comprensión, contenido y alcance respecto a la gestión pública local. Sin embargo, nos encontramos ante el instrumento básico para fiscalizar no ya el conjunto de la nutrida normativa de aplicación, sino del cumplimiento de los principios rectores de la política social y económica recogidos en nuestra Constitución para la asignación de los recursos públicos. A efectos de ofrecer una información transparente resultará de mayor utilidad proporcionar resúmenes ejecutivos y tablas de información clara que permita la verificación y conocimiento del destino de los recursos públicos.

El formato en el que se proporciona la información determinará también su aportación como medio de generación de valor público a efectos de posibilitar su reutilización. Una de las prescripciones de la LTBG es su opción por el suministro de la información en un formato reutilizable, pero sólo como una opción, sin establecer una obligación para ninguno de los sujetos obligados a su cumplimiento más allá de lo previsto en su específico régimen. Régimen conformado básicamente por la Ley 37/2007, ha sido objeto de reciente modificación por la Ley 18/2015, de 9 de julio, para su adaptación a la Directiva Europea 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, así como al actual contexto normativo.

RIESGO 4. IGNORAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Aunque toda la expectación mediática se la ha llevado la publicidad activa, es decir, la información que de oficio han de hacer pública las EELL sin necesidad de requerimiento o solicitud alguna conforme a lo establecido en los artículos 6 a 8 LTBG, el verdadero eje y avance de la LTBG se produce en relación con la nueva configuración del derecho de acceso a la información como un derecho universal y genérico, a priori, sobre cualquier materia y a disposición para su ejercicio por cualquier ciudadano.

La falta de visión de conjunto de esta cuestión, centrando todas las actuaciones en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa impedirá que este salto legislativo tenga su translación al ámbito de la administración y, en especial, al ámbito local. Su configuración como administración más cercana al ciudadano entronca directamente con la mayor relevancia que el derecho de acceso la información adquiere en este caso. Previsiblemente serán las EELL, ya lo han sido hasta ahora, las mayores destinatarias de las solicitudes de acceso, sin embargo, no parece que se haya advertido adecuadamente la necesidad de adoptar medidas internas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso, la previsión legal del silencio administrativo negativo ante el transcurso del plazo máximo para resolver sin pronunciarse no ha de actuar como coartada a esta falta de previsión.

Para evitarlo, será necesario disponer la inserción de este procedimiento en el funcionamiento de la administración para garantizar la eficacia del derecho más allá de la definición tradicional del mismo que contempla la ya próxima a la extinción Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y la regulación que contempla la LPAC, que en su artículo 13.d) mantiene la redacción introducida por la propia LTBG. Para ello será necesario definir internamente un proceso en el

m^a concepción campos acuña

cual se ponderen adecuadamente la aplicación de los límites al derecho de acceso recogidos en el artículo 14 LTBG y las tensiones derivadas de los posibles conflictos con la normativa en materia de protección de datos, en los términos establecidos en el artículo 15 LTBG y la propia normativa reguladora de la materia, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

El desconocimiento sobre esta materia se manifiesta en el todavía poco uso que de este derecho se lleva a cabo por los ciudadanos y como ejemplo se pueden analizar los datos que ofrece el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en los que se puede observar la escasa incidencia que dicho aspecto de la transparencia ha tenido si se compara con la expectación que generó la puesta en marcha del Portal de Transparencia de la AGE y el escrutinio público al que se vio sometido, en especial, en su inauguración. Frente a 3.846.521 visitas registradas en el Portal de Transparencia en el período de 10 de diciembre de 2014 a 31 de septiembre de 2015 tan sólo se han registrado 2.862 solicitudes de derecho de acceso, parte de las cuales, además no han podido ser objeto de tramitación por no ser competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

De estos datos se pueden extraer distintas conclusiones, pero la más relevante, en mi opinión, es que parece evidente que la ciudadanía no está suficientemente informada sobre la nueva configuración del derecho de acceso, y su verdadero alcance y contenido, por lo que será responsabilidad de las distintas administraciones públicas adoptar las medidas de formación e información para empoderar a los ciudadanos en el ejercicio del derecho.

RIESGO 5. CONFUNDIR SER CON PARECER

Es relativamente frecuente encontrar EELL con un Portal de Transparencia en el que se ofrece información de distinta naturaleza, que, en teoría, cumple todos los indicadores recogidos en los cada vez más numerosos índices de transparencia, y aun así que no son una administración transparente. ¿Cómo es posible?

Esta situación puede derivar de dos tipos de actuación. La primera, fruto del mero desconocimiento de la normativa sobre transparencia en cuanto a su verdadera finalidad, con una visión cortoplacista en la que lo único que se pretende es rellenar una especie de check-list para cumplir “como todos los demás”, y no quedarse fuera de los ayuntamientos transparentes, sin aspiraciones reales a introducir una cultura de transparencia en el funcionamiento de la organización. Pero hay una segunda opción mucho más peligrosa, la que pretende este resultado de un modo intencionado. Entidades que apuestan por una transparencia meramente cosmética a través de una estrategia en la que una simple mirada al Portal de Transparencia parece exhibir una actuación diligente en cuanto a la implantación de las obligaciones legales, pero que un escrutinio en profundidad de sus contenidos permitirá comprobar que no se trata de la información demandada ni en las condiciones legalmente establecidas.

Un factor de relevancia en este riesgo es la falta de actualización de la información, así como ignorar las prescripciones legales sobre la forma y contenido de la información a suministrar. La información, por imperativo legal, ha de ser actualizada, estructurada, clara, accesible y de calidad, pero además de los contenidos directamente exigibles por los artículos 6 a 8 LTBG, la

6.1. Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación

información que debe proporcionarse a través del Portal de Transparencia deberá incluir también la de mayor relevancia y aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

Para evitarlo, una de las claves viene dada por la definición de una adecuada política de gestión documental y archivos, elemento clave en este proceso, que debe integrarse necesariamente en el proceso de actualización y suministro de información. Política que habrá de prever el rediseño de procedimientos y simplificación reduciendo cargas excesivas y actuando sobre la tramitación para dar cumplimiento a las prescripciones legales. El nuevo marco normativo para el diseño del procedimiento administrativo en clave electrónica y de simplificación previsto en la LPAC y en la LRJSP constituye un elemento positivo para minimizar los riesgos frente a este reto.

Frente a esta “trampariencia” o “transapariencia”, expresiones que tomo prestadas de compañeros expertos, o la transparencia cosmética (Campos, 2015), la falta de actualización de la información y de nuevos datos con los que contrastar el resultado de la gestión pública y proceder a una verdadera rendición de cuentas, la ausencia de datos relevantes voluntariamente omitidos, una estructura compleja y oscura de la información, constituyen auténticos enemigos de la transparencia, con independencia del cumplimiento de estándares meramente formales o cosméticos.

CONCLUSIÓN: LA TRANSPARENCIA HA VENIDO PARA QUEDARSE

Resulta necesario transmitir la idea de que la transparencia no es una moda, ni un premio que exhibir, sino que genera un valor en sí misma (Jiménez, 2015). La transparencia es un factor instrumental para la consecución de un gobierno abierto que capacite a la ciudadanía en un doble sentido. Por una parte, mediante la instrumentación de las vías de participación en la gestión pública local, acción que requiere una sociedad informada y conocedora de los extremos que rodean la gestión pública y, por otra, para hacer posible una efectiva rendición de cuentas a través de un funcionamiento transparente respecto a todos los aspectos de la organización, ejercicio de competencias y prestación de servicios.

Frente a la posición tradicional de que la responsabilidad pública se exige en las urnas, sometida, por tanto, a un único proceso cada cuatro años, ahora es el día a día el que determina la exigencia de esa responsabilidad. Aspectos que podrían parecer tan intrascendentes como algún comentario en las redes sociales se han revelado como auténticos detonantes de acciones en el ámbito público. No cabe duda de que el nivel de exigencia ciudadano respecto a la ética de sus gobernantes no sólo se ha elevado, sino que se acompaña de una posición activa desde la que se reclama la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, es decir, en la gestión pública, demanda que se intensifica especialmente en el ámbito local.

Para ello, es necesario diseñar una estrategia de transparencia con un horizonte de permanencia, no sólo de estar preparados el 10 de diciembre, que únicamente es la casilla de salida, no la meta. Y al tiempo formar e informar a la ciudadanía sobre el nuevo marco relacional con las administraciones públicas, desde el que tienen un nuevo status reforzado tanto respecto al acceso a la información como a la participación ciudadana de cara a la consecución de gobiernos abiertos.

m^a concepción campos acuña

Esta estrategia, sin perjuicio de la opción por la aprobación de normas propias para adaptar la normativa estatal básica a las peculiaridades de las EELL, siguiendo, por ejemplo, el modelo de Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública de la FEMP, ha de caracterizarse por su flexibilidad adaptándose en cada momento a las necesidades de cada entidad y detectando las posibilidades de mejora a través de un ejercicio real de seguimiento y evaluación de los resultados, para corregir, en su caso, las desviaciones que se produzcan.

En definitiva, la transparencia ha venido para quedarse. Cuanto antes tomen conciencia instituciones y responsables públicos más fácil será la creación de una auténtica cultura de transparencia, objetivo real, pues mucho más allá de leyes, todos sabemos que podemos dictar infinitas, si éstas no se acompañan de las medidas oportunas para su cumplimiento no podremos hablar de buen gobierno (Villoria, 2011).

BIBLIOGRAFÍA

- Almonacid Lamelas, V. (2015) "La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica. Revista nº 18 El Consultor de Ayuntamientos, LA LEY. 2015
- Campos Acuña, M.C. (2014) "Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno". Revista Digital CEMCI nº 22. . HIPERVÍNCULO <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf> y <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>
- Campos Acuña, M.C. (2014). "Implantación de la Ley 19/2013 ¿Cirugía o maquillaje? Claves para el diseño de una estrategia de transparencia". El Consultor de los Ayuntamientos, nº 18. Wolters Kluwer-LA LEY
- Cerezo Peco, F. (2015). "Mapa mental para crear cultura de transparencia y valor público. Especial referencia a la Reutilización de la Información del Sector Público". El Consultor de los Ayuntamientos, nº 18. Wolters Kluwer-LA LEY
- Jiménez Asensio, J. (2015) "Transparencia ¿Y ahora qué?" Blog La mirada institucional. HIPERVÍNCULO <http://rafaeljimenezasensio.com/2015/09/23/transparencia-y-ahora-que/>
- Odiorne, GS. (1981). La ineficacia por exceso de actividad: cómo evitarla o superarla en la empresa. Deusto
- Villoria Mendieta, M. (2011) "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI", en Reforma y democracia, núm. 51.
- Villoria Mendieta, M. (2014). "La transparencia como política pública en el nivel local" Revista Democracia y Gobierno Local.

6.1. Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

- Revisión del Código de Buen Gobierno Local. FEMP, 2015. HIPERVÍNCULO. http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6s-jj7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjbJsujQZkieOkO710kR0vefKGejq_SnSS0t
- Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización. FEMP, 2014. HIPERVÍNCULO. <http://www.femp.es/files/11-5133-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>



Roberto Magro Pedroviejo
Jefe de Servicios Interactivos
Área Innovación y Comunicación
al Ciudadano
Ayuntamiento de Alcobendas

6.2. La transparencia municipal desde dentro

A partir del próximo jueves 10 de diciembre de 2015 todos los ayuntamientos españoles estarán obligados a cumplir la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTGB). ¿Y qué pasará a partir de dicho día? Pues que algunos ayuntamientos cumplirán la norma, otros estarán a medio camino y otros muchos no sabrán cómo abordarla.

El presente artículo resume cómo se ha abordado la puesta en marcha de la cultura de la transparencia en el Ayuntamiento de Alcobendas y cómo podría evolucionar a partir de ahora.

Hace ocho años, comencé a trabajar en temas de transparencia, al principio con total desconocimiento y sólo como consecuencia del Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA) que una organización, totalmente desconocida para mí y llamada, Transparencia Internacional, quería abordar con la evaluación de la información que disponían las webs de los 110 ayuntamientos más grandes de España.

Por aquel entonces, no existía ningún tipo de cultura de la transparencia en mi ayuntamiento, más bien todo lo contrario. Búnteres organizativos como economía, contratación o recursos humanos, recelaban de compartir información con otros departamentos y mucho menos de hacerla pública en Internet.

Ante esta situación fue clave el liderazgo político del equipo de Gobierno para que las áreas se pusieran a trabajar conjuntamente compartiendo información y haciéndola pública para que los ciudadanos supieran en qué cosas se gastaba el dinero la institución, a qué empresas se contrataba para hacer proyectos en la ciudad o cuánto dinero ganaban todos los concejales del Ayuntamiento.

Tras este primer envite, nuestra organización cumplió y obtuvo una digna novena posición.

El Ayuntamiento sabía de la importancia que podría tener la transparencia y el buen gobierno y poco a poco calaba entre el equipo directivo la obligación de publicar información en la web municipal.

Un año más tarde, en 2008, alcanzamos la segunda posición y la repercusión mediática del ITA salpicaba a las instituciones públicas locales como consecuencia del seguimiento que los medios de comunicación realizaron para señalar quién era más o menos transparente. En ese momento, se daban a conocer los primeros casos de corrupción en las Administraciones públicas españolas.

El salto cualitativo y cuantitativo en nuestro consistorio vino con el ITA del año 2012 donde se alcanzó el primer puesto compartido con siete ayuntamientos más de nuestro país.

Para subir a lo más alto del cajón, fue decisiva la apuesta y liderazgo del propio alcalde solicitando a todos sus concejales y al equipo directivo del Ayuntamiento, patronatos y empresas municipales un esfuerzo muy importante para publicar toda la información disponible y exigible por el ITA. Así se alcanzó el cielo en nuestra institución, una estrategia basada exclusivamente en el liderazgo político que fue un acicate para comenzar a calar la cultura de la transparencia en el Ayuntamiento.

6.2. La transparencia municipal desde dentro

Llegó el 2013 y conocedores de los puntos débiles del Consistorio en esta materia, el reto fue avanzar y superar los mínimos de la ley de transparencia que acababan de publicarse. El Ayuntamiento era consciente que la sociedad demandaría cada vez más transparencia de las ciudades. Debíamos adelantarnos a sus exigencias para luchar contra la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas locales.

Se trabajó con otros ayuntamientos y la FEMP en la puesta en marcha de la Ordenanza Tipo de Transparencia y Buen Gobierno pero la estrategia municipal pasó por no crear una ordenanza sino un Protocolo de Transparencia y Buen Gobierno.

Este protocolo parte de lo exigible en la LTBG, los indicadores ITA, Mapa Infoparticip@ y el Código de conducta, buen gobierno y compromiso por la calidad institucional de la política local vasca (EUDEL). Además responde a la estrategia municipal definida en el tercer plan estratégico Diseña Alcobendas 2020 realizado por y con los ciudadanos, trabajadores municipales, organizaciones, otras administraciones, la Universidad...

Nuestra institución creó más de doscientos compromisos que se asumían en materia de transparencia y buen gobierno, se debatieron y aprobaron por unanimidad, de todos los partidos políticos, en el último pleno municipal del año 2014.

Hoy sabemos que hay que seguir esforzándonos en mantener la información, actualizarla e incluso compartirla de forma accesible, abierta y sobre todo, entendible para los ciudadanos.

Nuestro reto, que toda la organización sienta, piense, cree, comparta y sea sensible con la transparencia para incorporarla como variable clave en el modelo de gestión municipal. No hay marcha atrás y es nuestro deber defender lo público con la información pública que es propiedad de toda la sociedad.

¿Y AHORA QUÉ?

Debemos ser autocríticos con el trabajo que se realiza en materia de transparencia en nuestro país y cómo las organizaciones locales lo están abordando.

Nuestra puesta en escena fue la que fue, ha dado sus frutos, pero hay que ser conscientes de que la LTBG sienta las bases de una nueva Administración más cercana y que ir a máximos es el objetivo a alcanzar en los próximos años no sin antes realizar un gran esfuerzo organizativo y un liderazgo político constante.

Sólo trabajando desde dentro de los ayuntamientos podremos alcanzar la transparencia y buen gobierno, que todos (políticos, trabajadores municipales y sociedad civil) desean.

De gran ayuda son los diferentes sistemas de evaluación como ITA, DYNTRA, SIELOCAL, ACREDITRA, MAPA INFOPARTICIP@, ITEA que nos marcan el camino pero, el horizonte deben pintarlo las organizaciones. Los ayuntamientos tienen el derecho y el deber de diseñar su política de transparencia y los compromisos que desean adquirir con sus ciudadanos, solo así podrá existir una transparencia real. No hay que guiarse sólo por los indicadores de estos sistemas de

roberto magro pedroviejo

evaluación que cumplen su cometido pero no garantizan la transparencia en una institución. Pocos son los sistemas que miden y evalúan la información cualitativa que se publica y si realmente la transparencia ha calado en el ADN de una organización. Debemos medir la transparencia desde un punto de vista holístico y solo se puede conseguir si se genera dicha intención desde dentro de los EELL y desde fuera, con la ciudadanía.

Espero que el nacimiento de estos múltiples sistemas de medición no nos lleve a crear rankings de páginas webs más transparentes, porque de ser así, de nuevo caeremos en el error de querer “la foto” para solo fijarnos en la forma y no en el fondo del tema que nos ocupa. Ojalá que no tuviéramos que estar hablando de la Transparencia como una moda que toca en estos tiempos de corrupción, crisis institucional y económica, sino como un modelo de gestión arraigado en la propia cultura administrativa y en el funcionamiento de los ayuntamientos. No cabe la menor duda de que hay que ser transparente en el sentido más amplio de la palabra y hay que rendir cuentas de la gestión municipal ante los ciudadanos.

Desde dentro debemos apostar por la transparencia con tres actores imprescindibles:

- La Corporación municipal. Como afirma Guzmán Garmendia, “los políticos deben ser sensibles a la transparencia y creérselo de verdad” para no construir castillos de arena que esconden información opaca.
- Los ciudadanos y la sociedad civil. Deben ser consultados constantemente para incorporar sus inquietudes en materia de transparencia.
- Los trabajadores municipales. Su misión será desarrollar portales web corporativos con la premisa transversal de que toda la información debe ser abierta, completa, de calidad y transparente. No debemos dejarnos llevar por múltiples portales específicos. La misión actual de toda Administración pública española debe ser ofrecer servicios de Administración Electrónica y servicios de Gobierno Abierto. La información debe fluir libremente y ser accesible desde cualquier dispositivo electrónico. Y si además cumpliéramos la legislación actual (interoperabilidad, protección de datos, acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) seríamos el país más avanzado y posiblemente más relacional entre administrador y administrado.

Los técnicos municipales deben crear la mejor web municipal en colaboración con los ciudadanos; su estructura, contenidos y accesibilidad deben buscar la excelencia; informemos y prestemos servicios útiles, no desinformemos con la gran cantidad de documentos que se generan en nuestras administraciones. Las webs corporativas deben ser instrumento de escucha, informativo, participativo y ofrecer conocimiento a la acción del Gobierno. Los políticos no deben caer en las corruptelas, los comentarios o comportamientos no éticos en su gobernanza; la transparencia se gana a gramos y se puede perder a kilos con este tipo de acciones.

CONCLUSIONES

La sociedad conoce lo que es la transparencia y la ética, ahora somos nosotros, los ayuntamientos, los que debemos estar a la altura.

6.2. La transparencia municipal desde dentro

Comencemos por publicar todos los datos en bruto, estructurados y con calidad como materia prima para construir de forma conjunta la transparencia en las administraciones públicas locales que pueden ser el germen de la regeneración democrática y el deber de la función pública.

Arriesguemos desde dentro de las organizaciones con valentía (y riesgo), porque sólo así se podrán aplicar cambios que mejoren la administración y la prestación de unos servicios de calidad a los ciudadanos. Como afirma Fermín Cerezo, hay que dejar a los intraemprendedores municipales que pisen la casa (Ayuntamiento) y la calle (ciudad) para adelantarse a las expectativas de la sociedad; es nuestro deber.

Apoyemos el cambio, lo diferente, lo innovador, la creatividad. Ya conocemos cómo son las estructuras ortodoxas de la administraciones, es hora de abrirlas y hacerlas más flexibles y permeables para la sociedad. Una información pública transparente genera valor y riqueza socio-económica que repercute en todos.

7. Contratación Pública



#contratos



Mª. Pilar Batet Jiménez.
Jefa del Servicio de
Contratación y Central de
Compras de la Excma. Diputación
Provincial de Castellón

7.1. El régimen de publicidad y la posibilidad de recurso especial de los modificados, como medida de transparencia en la contratación pública

Una de las medidas que recoge el Anteproyecto de ley de contratos del sector público destinadas a garantizar la transparencia es la publicidad de los modificados, así como la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de modificación; una decisión acertada, aunque mejorable para conseguir un auténtico control de los modificados.

La Contratación Pública es uno de los sectores de la economía más expuestos a las prácticas ilícitas y corruptas, lo que provoca un efecto perverso en el mercado puesto que las empresas adjudicatarias de los contratos públicos no son las más eficientes y las de mayor calidad, además produce un incremento de precios y tarifas, y se siembra la desconfianza en las instituciones públicas.

La corrupción es la más grave patología en un estado de derecho y supone negar el derecho a una buena administración garantizado en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su informe aprobado el 5 de febrero de 2005, indica que según Transparencia Internacional, en ausencia de presión concurrencial, se pueden originar desviaciones medias, al alza, del 25% del presupuesto de la contratación pública.

No es únicamente en la fase de licitación de los contratos públicos donde los actos de corrupción tienen lugar, también es frecuente que se produzcan durante la ejecución del contrato a través de figuras como es la modificación contractual. En este sentido, es contrario a derecho un modificado cuando se introducen en el contrato inicial cambios fundamentales, en particular referidos al ámbito de aplicación y al contenido de los derechos y obligaciones mutuos de las partes, como sucede cuando las condiciones modificadas habrían influido en el resultado del procedimiento, en caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial.

El Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, de 17 de abril de 2015 (en adelante Anteproyecto), en consonancia con lo dispuesto en la nueva Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE (artículo 72.1), adopta una serie de medidas destinadas a garantizar la transparencia y evitar los posibles actos de corrupción, entre ellos: la inclusión de los partidos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones empresariales en el ámbito subjetivo de la ley; una nueva regulación del perfil del contratante; un artículo dedicado expresamente a la lucha contra la corrupción y la prevención de los conflictos de interés (artículo 64); una nueva regulación de las prohibiciones de contratar.

Otra de las medidas que recoge el Anteproyecto destinadas a garantizar la transparencia es la publicidad de los modificados, así como la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de modificación.

Efectivamente, en el artículo 205.3 del Anteproyecto, se dispone que los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato que esté sujeto a regulación armonizada, deberán publicar el correspondiente anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea, y establece que cualquier modificación de un contrato, independientemente de si está o no sujeto a regulación armonizada y de la causa que justifique la modificación, deberá publicarse en el perfil de

pilar batet jiménez

contratante del órgano de contratación, en el plazo de cinco días desde la aprobación de la misma.

Por su parte, el artículo 44.2 del Anteproyecto, determina que podrán ser objeto del recurso especial las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 202 y 203, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

Así pues, el Anteproyecto introduce tanto la publicidad como el recurso especial contra las modificaciones de los contratos. El recurso especial ya no será un recurso precontractual y permitirá a los competidores pasados o eventuales impugnar una resolución que entiendan que es injusta y contraria a los principios que rigen la contratación pública (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, no discriminación e igualdad de trato).

Sin embargo, conviene tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional trigésimo quinta del Anteproyecto, solo podrán ser impugnadas en vía de recurso especial las actuaciones enumeradas en el artículo 44.2, cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada. Queda, por tanto, limitada la posibilidad del recurso especial a los contratos de una cuantía considerable, ello, sin perjuicio, de que la legislación de las comunidades autónomas puedan rebajar las cuantías que permiten la interposición del recurso.

En este sentido, Transparencia Internacional España, acaba de lanzar 45 propuestas para luchar contra la corrupción en licitaciones y contratos públicos, que se presentarán a todos los partidos políticos para que las integren en sus programas electorales, y entre ellas, proponen “consolidar el sistema de Tribunales administrativos de contratación pública, garantizando su status de independencia, extendiendo su ámbito de competencia al margen del importe del contrato así como a cuestiones de modificaciones contractuales o de utilización “indebida” de encargos a medios propios”.

A pesar de que la regulación efectuada por el Anteproyecto supone un paso adelante, tal y como ha puesto de relieve la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 8/2015, de 20 de mayo, la medida continua siendo insuficiente para conseguir un auténtico control del modificado y sugiere una redacción alternativa al apartado 3, en términos similares a los del artículo 12 bis de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

La citada ley aragonesa, impone que el acuerdo del órgano de contratación de modificación de un contrato, se publique en el boletín oficial y el perfil de contratante en que se publicó la adjudicación, figurando las circunstancias que lo justifican, su alcance y el importe del mismo. Igualmente, el acuerdo se notificará a los licitadores que fueron admitidos, incluyendo, además, la información necesaria que permita al licitador interponer, en su caso, un recurso suficientemente fundado.

En mi opinión, resulta mucho más garantista la redacción dada por la ley aragonesa, que obliga a la notificación personal a los licitadores participantes del procedimiento de contratación; si además, el recurso especial en materia de contratación fuera ampliado a cualquier procedimiento independientemente de su cuantía, nos encontraríamos en un escenario ejemplar de

7.1. El régimen de publicidad y la posibilidad de recurso especial de los modificados, como medida de transparencia en la contratación pública

transparencia en cuanto a los modificados.

La publicidad de los modificados también viene impuesta por Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en este caso, la publicidad va dirigida al ciudadano, que tiene derecho a conocer en qué se gasta el dinero público y de qué forma. En el art. 8.1 a), se establece la obligación de publicar todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que se les ha dado publicidad, el número de licitadores participantes, la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

8. Portal de Transparencia



#gob.es



Laura Tejedor Fuentes
Doctora en Transparencia y
Periodismo de Datos. Becaria FPU
en la Facultad de Ciencias de la
Información (UCM)

8.1. Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal

El nacimiento de la Ley de Transparencia en 2013 y, un año más tarde, el portal de transparencia, dio respuesta a un largo proceso de exigencias de las asociaciones pro acceso. Esta ilusión se ve hoy empañada por algunas carencias: la exclusión de organismos relevantes del ámbito de aplicación; las ausencias de información importante, como las declaraciones patrimoniales y de actividades de los sujetos a declaración; y una despreocupación por el empleo de formatos reutilizable.

1. INTRODUCCIÓN

Tras casi una década de intentos de los sucesivos gobiernos del PSOE y del PP, la Ley de Transparencia nació en diciembre de 2013, con una promesa: desarrollar el Portal de la Transparencia. Éste permitiría acceder a documentos de la Administración General del Estado (en adelante AGE), así como ejercer el derecho de solicitud. Un año después entró en vigor el artículo diez y vio la luz el ansiado portal, junto a su guardián, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Nueve meses después de la creación del portal, y pendientes de la aprobación del reglamento definitivo de desarrollo de la Ley de Transparencia, se hace necesario verificar el cumplimiento de su compromiso de publicidad activa.

2. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

El artículo segundo de la ley establece un amplísimo ámbito subjetivo de aplicación. Sin embargo, éste ámbito es recortado a posteriori en lo referido al portal, que sólo contendrá “la información de la Administración General del Estado cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” (ley transparencia, 2015: art. 10)

Este recorte supone problemas desde dos puntos de vista. Del lado del contenido, la ley deja fuera del portal a las Administraciones de las comunidades autónomas, a las ciudades de Ceuta y Melilla y la Administración Local (que tienen hasta diciembre de 2015 para desarrollar sus propias leyes). Este problema podría solucionarse mediante una “simplificación normativa” que reclama el profesor Sánchez de Diego (2014: 18). Para él, “si la Ley 19/2013 hubiese convalidado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como una autoridad realmente independiente (...) podríamos hacer recaer sobre dicho Consejo la coordinación y estructuración del derecho de acceso a la información pública en todo el Estado”. Del lado positivo, el artículo 10, referido al Portal de Transparencia, prevé la colaboración entre administraciones públicas, tanto la estatal como las autonómicas, las propias de las ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales.

La otra ausencia del portal es la Casa real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, etc., que publican la información en sus propios portales. De hecho, dichos organismos son directamente retirados del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de reglamento de junio de 2015 (Real Decreto, 2015: art. 1.2), que no analizaré por estar aún en periodo de aprobación.

Del lado de la forma, el artículo segundo de la ley se redacta de una manera confusa puesto que ubica fuera de la AGE a organismos que son dependientes y, por tanto, parte de ella.

laura tejedor fuentes

Si comparamos con el organigrama recogido en la web de la administración central (administración.gob.es, 2015), ésta incluye en la composición de la AGE al Servicio Exterior del Estado y Organismos públicos adscritos a los Ministerios (que engloba a los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las agencias, las fundaciones públicas, las empresas públicas y los consorcios), así como las instituciones reguladas por normas especiales, como el Banco de España y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Así, cuando se asegura que el portal incluirá la información de la Administración General del Estado, nos preguntamos qué definición de la AGE se aplica: la que incluye a sus organismos adscritos o la que no. Esto se resuelve en la sección de “Guía del ciudadano” del portal que aclara que se facilita la información correspondiente a los Ministerios, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales y entidades de Derecho público.

3. PUBLICIDAD ACTIVA

La ley y el portal contraen una obligación de publicidad activa o proactiva en sus artículos cinco y diez. Ésta se entiende como el acceso facilitado directamente por la administración a los ciudadanos sin que medie una petición; en oposición a publicidad reactiva, facilitada por las administraciones tras una petición de acceso. Del mismo modo, dividimos entre transparencia proactiva y reactiva (Access Info. 2010:3)

Cumpliendo con el punto cuarto, la información se publica de forma clara, estructurada y entendible, organizándose de forma intuitiva, con interfaces sencillas en forma de símbolo o dibujo. Dentro de cada apartado y a medida que se avanza en el acceso al documento, la presentación se va complicando, como puede comprobarse en la siguiente tabla con las retribuciones ministeriales del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, donde no se permite la opción de búsqueda o filtrado.

GRÁFICO 1. RETRIBUCIONES MINISTERIALES

Cargo	Retribución
Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas 13T (*)	76.319,34 €
Secretario de Estado de Hacienda 7T (*)	110.937,26 €
Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos 8T (*)	111.308,72 €
Secretario de Estado de Administraciones Públicas	106.986,32 €
Subsecretario de Hacienda y Administraciones Públicas 9I (*)	119.020,59 €
Interventor General de la Administración del Estado 11T (*)	111.241,52 €

Fuente: Portal de la transparencia. 1

Además, como problema principal, no se cumple el compromiso de emplear “formatos reutilizables” (ley transparencia, 2013:Art. 5.4). De hecho, del total de documentos contenidos en la web, sólo un par pueden obtenerse en formato .csv, como veremos a continuación.

El proceso de acceso también es gratuito y está exento de cualquier coste, incluido el proceso de solicitud de información, en el que no me detendré en este artículo.

8.1. Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal

3.1. Información institucional, organizativa y de planificación

De acuerdo con el artículo seis, el portal recoge en el apartado de “Institucional” toda la información relativa a funciones, normativa y estructura, así como los currículos de los altos cargos y los planes y programas anuales con objetivos concretos. El cumplimiento de este artículo es medio alto, sin embargo, hay algunas carencias.

En cuanto al contenido, sólo se recoge información completa de las funciones de los ministerios, con el .pdf de los reales decretos de desarrollo de estructura orgánica. Sin embargo, falta la estructura del resto de organismos y entidades de la AGE dependientes de los ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Economía y Competitividad recoge un real decreto con sus organismos adscritos, pero para conocer las funciones de estos organismos como la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la empresa nos remite a la ley 6/1997, de 14 de abril, que ni siquiera viene recogida en .pdf adjunto.

Además, en los planes de objetivos, (publicados en .html) falta el grado de cumplimiento y resultados y los indicadores de medida y valoración, que se supone deben ser objeto de evaluación. Sólo hay algunas excepciones a esta ausencia, como el propio Consejo de Transparencia, que sí publica su cumplimiento de objetivos en formato Excel en su propia página web. El motivo de estas ausencias es que la ley deja que dicho grado de cumplimiento e indicadores se publiquen en la forma determinada por cada Administración competente. Sin embargo, la ley deja claro que es la AGE la que debe realizar las inspecciones del cumplimiento de estos planes. Por este motivo, el 21 de agosto dirijo una solicitud de información al portal de transparencia (dirigida aleatoriamente al Ministerio de Economía y Hacienda), solicitando dichas evaluaciones de cumplimiento y resultados. El 7 de septiembre recibí aviso de que mi solicitud comenzaba a tramitarse por el Ministerio de Economía y Competitividad, como prueba del retraso en la tramitación del portal, que da de plazo un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente, no desde la realización de la solicitud.

En cuanto a la forma, debería contar con información sobre las “funciones” desglosada en epígrafes o gráficos de modo más sencillo o intuitivo, en lugar de remitir al pdf de la legislación, que el ciudadano medio no está acostumbrado a leer. La positiva excepción a esto es el apartado de “estructura”, con organigramas intuitivos y sencillos de comprender de cada uno de los organismos de cada ministerio.

3.2. Información de relevancia jurídica

De acuerdo con el artículo siete, el portal recoge toda la información jurídica en “Normativa”, a excepción de una parte de las directrices, desubicada en “planes de objetivos” de “Institucional”.

La parte más compleja es la de las respuestas a consultas planteadas por los particulares (aunque “sólo en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”). Algunas de éstas, como las del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se pueden localizar en el apartado de “otras disposiciones” por medio de un buscador mediante número o descripción (Secretaría de Estado de Hacienda, 2015). Sin embargo, la mayoría son difíciles de encontrar en la web.

laura tejedor fuentes

Otra ausencia es la información sobre las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. Sólo se incluye el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, en “normativa destacada”.

Como conclusión, esta sección parece dar más importancia a la normativa en elaboración que a la normativa en vigor. El motivo puede ser que la sección inicial del portal denominada “normativa destacada” dentro de “institucional” ya cuenta con toda la legislación en vigor de mayor importancia. Lo positivo es que no hay duplicidades, estando reservada la citada sección para las leyes, y la de “normativa en vigor” de “normativa” para los reales decretos y normas secundarias.

3.3. Información económica, presupuestaria y estadística

La sección llamada “económica” presenta casi toda la información del artículo ocho de la ley, aunque es habitual la ausencia de algunos datos dentro de los contratos, como la duración o las razones de desistimiento y renuncia de los contratos, en su caso. En cuanto a los datos estadísticos sobre el volumen de contratos, que se supone que deberían recogerse en la sección de “información estadística”, no se encuentran en ésta.

Cabe destacar además el acierto de incluir a los sujetos del artículo tres (partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y entidades privadas) en la obligación de publicar sus contratos y convenios celebrados con una administración pública así como las subvenciones concedidas por la una Administración Pública. Como ejemplo, el convenio de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Duero y el Sindicato Central del Embalse de Barrios de La Luna, para la recaudación del canon de regulación (Confederación Hidrográfica del Duero, 2014). El fallo es que no hay una opción dentro de la pestaña “Económica” dedicada a estos convenios y contratos a partidos políticos, sindicatos y empresas, algo que sí ocurre para las subvenciones en “Subvenciones a partidos políticos”. Aquí se recoge una tabla similar a la recogida para las retribuciones, dividida en el total anual y por trimestres y según sean gastos ordinarios y de seguridad, aunque de nuevo no se puede buscar información.

Hay otras carencias, como que dentro de “presupuestos” no se incluya la información sobre el cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria, o que en las “cuentas anuales” sólo se recojan las entidades del sector público estatal, no del empresarial ni del fundacional.

En la parte destinada a recoger indemnizaciones con ocasión del abandono del cargo (pensión mensual del 80% de su retribución anual durante los dos años siguientes al cese para los miembros del Gobierno, los Secretarios de Estado, el Fiscal General del Estado, los miembros de los organismos reguladores¹, el JEMAD y el Jefe y Secretario General de la Casa de S.M. El Rey) falta información sobre el ex jefe de la secretaría de S.M. la reina, José Cabrera García; y el ex Jefe de la Casa de S.M. el Rey, Rafael Spottorno Díaz-Caro, cesados según la Resolución de septiembre de 2014 de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas (Resolución, 2014). Una posible justificación de su ausencia es que ambos, de 72 y 70 años de edad

¹ La Comisión Nacional de la Competencia (CNC), la Comisión Nacional de la Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP), la Comisión de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria (CNFA), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la Comisión Nacional del Juego (CNJ). En 2013 se unificaron los cinco primeros organismos en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

8.1. Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal

respectivamente, estén jubilados.

Otro motivo de que no se recoja a algunos de los cargos cesados es que desde el año 2012 la compensación es incompatible con cualquier otra retribución derivada de actividades públicas o privadas. Es el caso del ex ministro de Justicia, Ruiz Gallardón o el ex fiscal general del Estado, Torres Dulce, cuyos nombres se recogen directamente en la sección destinada a la autorización de actividad privada tras el cese de los altos cargos de la AGE. Sin embargo, en esta lista tampoco aparece el nombre de la ex Consejera de la Comisión Nacional de la Energía, María Teresa Baquedano Martín (que actualmente es Directora general de Política Energética y Minas) ni del ex presidente de la Comisión Nacional de la Competencia, Joaquín García Bernaldo de Quirós (que pasó a trabajar como abogado en el despacho Ramón y Cajal Abogados, lo cual fue investigado por el Gobierno (Noceda, 2014)). Tampoco aparece el nuevo cargo del ex ministro de Educación, José Ignacio Wert, como Embajador Jefe de la Delegación Permanente de España ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Real Decreto, 2015).

Esto permite constatar que dicha sección del Portal de Transparencia no se actualiza como debería, según demostró una información de eldiario.es (Riveiro, 2015).

Otra grave carencia la encontramos en la subsección de resoluciones de compatibilidad para empleados públicos con actividades públicas o privadas. Acogiéndose a la ley de protección de datos, sólo se recogen las iniciales del cargo, por lo que resulta difícil cotejar quién es la persona. Resulta curioso que se oculten los nombres de las personas que compatibilizan su tarea pública, cuando se supone que ésta ha sido aprobada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, por delegación en la Oficina de Conflictos de Intereses.

Pero sin duda, la ausencia más grave es la de las declaraciones de bienes patrimoniales y actividades. La Ley de Transparencia sólo habla en su artículo ocho de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, pero como los organismos autonómicos y locales no están incluidos en el portal, no hay ninguna información a este respecto en el portal.

Como se aprecia, el problema viene de la propia Ley de Transparencia (2013: artículo 8.3), que sólo da la posibilidad de consultar los bienes inmuebles de las administraciones públicas, pero no de sus miembros y altos cargos. De esta manera, los miembros del Gobierno y altos cargos no recogen la información de sus bienes en el portal de transparencia, sino que lo hacen en documento separado en el BOE, según la nueva ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que recoge que “el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás Altos Cargos se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», en los términos previstos reglamentariamente” (Ley reguladora, 2015: art. 21.5).

Del otro lado, tampoco recoge el portal las declaraciones de actividades, a pesar de tener “carácter público” (Ley reguladora, 2015: art. 21.2). Éstas han de solicitarse por correo electrónico o postal al Registro de Actividades de Altos Cargos, tal y como hice en mi tesis doctoral a finales de 2012 (Tejedor, 2014:373).

En cuanto al formato, casi toda la información de esta sección “económica” está en .xml, .html

laura tejedor fuentes

y/o .pdf. En algunos casos se recoge la información en .pdf en imagen, el peor de los formatos, como es el caso de algunos convenios. Sólo en el caso de los presupuestos se incluye información sobre el estado de ejecución en formato csv, enlazada a la web del MINHAP (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, 2013), cumpliéndose con la preferencia de “formatos reutilizables” del artículo cinco.

En cuanto a la presentación, mucha información se presenta en tablas, por ejemplo la de los contratos o las retribuciones. El problema, no hay interactividad ni posibilidad de filtrar los datos, por lo que resulta complicado reutilizar la información.

Otra información se presenta por medio de un buscador, como la de las subvenciones, que enlaza a un buscador con subvenciones otorgadas a personas físicas o jurídicas de la AGE (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015) donde obliga a buscar la información por beneficiario, fecha de concesión, objeto de la ayuda, actividad económica o ministerio concedente. Una vez seleccionada la información, ésta se ordena en una tabla donde, tal y como establece la ley, se recoge el importe y beneficiarios, aunque se sustituye el apartado de “objetivo o finalidad” por el de convocatoria, que en ocasiones repite lo recogido en la base reguladora. Se incluyen además el órgano concedente y la fecha de concesión.

4. CONCLUSIONES GENERALES. EN LA BUENA DIRECCIÓN

Como se puede observar en esta contribución, la creación del portal ha supuesto algunos avances. Según los dos conceptos establecidos anteriormente, se puede observar una transparencia proactiva positiva, con un cumplimiento medio alto de la publicación de la información institucional, jurídica y económica, aunque sin formatos reutilizables y con ausencias importantes como las declaraciones de patrimonio y actividades de los altos cargos.

Del lado de la transparencia reactiva, y aunque este artículo no se ha ocupado de su análisis, cabe destacar un acceso lento en la consulta que exige al peticionario estar en posesión de un DNI o certificado electrónico, o bien una clave de acceso temporal o permanente. Aunque el proceso de obtención de una clave de acceso temporal no se demora más de 15 días, el acceso posterior a la información vuelve a ralentizarse, pues el portal da de plazo un mes de respuesta desde la recepción de la solicitud por el órgano competente, no desde la realización de la solicitud.

La parte positiva es el cumplimiento del control por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de las obligaciones de la Administración General del Estado. Así, desde el 24 de junio, el portal incluye en “informes de interés” la actividad del portal de transparencia, en la que se puede comprobar, por ejemplo, que el número de solicitudes ha sido de 2.277, de las cuales 1.198 fueron concedidas, o que la información más solicitada es la referida a sueldos y retribuciones.

Todos estos indicios dejan la sensación de una reciente apuesta de nuestras instituciones por la transparencia, que deberá seguir en esta senda para recoger sus frutos

8.1. Aciertos y fracasos de la Ley de Transparencia y su portal

5. BIBLIOGRAFÍA

- Access Info 2010. El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos. Disponible en web: http://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_bsicos.pdf [Última consulta: 4 de septiembre de 2015]
- Administracion.gob.es 2015. Organismos adscritos a los ministerios. Disponible en web: http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Administracion_Gral_Estado/OrganosPublicosAdscritosMinisterios.html#.VeQ_g2vntmko [Última consulta: 4 de septiembre de 2015]
- Confederación Hidrográfica del Duero 2014. “Adenda de prórroga del convenio de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Duero y el Sindicato Central del Embalse de Barrios de La Luna, para la recaudación del canon de regulación”. Disponible en web: http://transparencia.gob.es/es_ES/buscar/contenido/conveniosyencomiendas/Convenio_AAA201401039 [Última consulta: 3 de septiembre de 2015]
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE 10 de diciembre de 2013.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Texto consolidado. BOE 31 de marzo de 2015
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015. Base de Datos Nacional de Subvenciones. Disponible en web: <http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/es/index> [Última consulta: 3 de septiembre de 2015]
- Noceda, Miguel Ángel 2014. El Gobierno investiga el paso a una firma privada del expresidente de la CNC. Disponible en web: http://economia.elpais.com/economia/2013/11/07/actualidad/1383858284_411776.html [Última consulta: 26 de agosto de 2015]
- Real Decreto 747/2015, de 31 de julio, por el que se nombra Embajador Jefe de la Delegación Permanente de España ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a don José Ignacio Wert Ortega. BOE 1 de agosto.
- Real Decreto XX/2015 por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Disponible en: http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Proyecto_RD_Ley_19-2013.pdf [Última fecha de consulta: 4 de septiembre de 2014]
- Resolución de 23 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

laura tejedor fuentes

- Riveiro, Aitor 2015. El Portal de Transparencia no refleja el control de puertas giratorias a cargos cesados desde enero. Disponible en web: http://www.eldiario.es/politica/Portal-Transparencia-recoge-cargos-enero_0_417508794.html [Última consulta: 19 de agosto de 2015]
- Sánchez de Diego, Manuel 2014. “El «día después» de la Ley de Transparencia”, Revista Jurídica de Castilla y León, N.º 33: 1-21
- Secretaría de Estado de Hacienda 2015. Doctrina tributaria, consultas vinculantes. Disponible en web: <http://petete.minhap.gob.es/Scripts/know3.exe/tributos/CONSUVIN/consulta.htm> [Última consulta: 4 de septiembre de 2015]
- Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos 2013. Liquidación del presupuesto del Estado. Disponible en web: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx> [Última consulta: 21 de agosto de 2015]
- Tejedor Fuentes, Laura 2014. La transparencia del patrimonio e intereses económicos de los miembros del Ejecutivo y Legislativo bajo el análisis del Periodismo de Precisión y de Datos. El caso español comparado con los estadounidense y holandés.

9. Universidad



#acreditación



Luis Miguel Rondón García.
Profesor Contratado Doctor.
Universidad de Málaga

9.1. La dialéctica en el sistema de acreditación del profesorado universitario: argumentos, razones en torno a su diafanidad y transparencia

La ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación) fue constituida por el Gobierno Español en el año 2002, con la misión principal de aportar una calidad externa y mejorar el sistema universitario español. En el presente artículo se analiza de forma particular el caso del sistema de acreditación del profesorado universitario. Se trata de un ejemplo de ineficacia, con unos resultados que distan de los objetivos iniciales, muy cuestionada desde las distintos foros y ámbitos académicos. La imbricación entre internacionalización, modernización, subalternidad y malas prácticas, dan lugar a una absoluta falta de transparencia y a la naturalización de la exclusión.

La Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante ANECA) es un organismo de carácter autónomo, en forma de fundación estatal, creada por el Gobierno de España el 19 de julio de 2002, regulada en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades (LOU) en sus artículos 31 y 32. Su objetivo principal es aportar garantía externa de calidad al sistema universitario y contribuir a su mejora constante. Aunque son varias las materias que trabaja (Acreditación de Profesorado, Títulos Académicos, Calidad Docente), en adelante nos centramos en concreto en la evaluación del profesorado, que ha sido desde su aparición objeto de crítica unánime por parte de la comunidad universitaria. Analizamos algunos elementos que nos parecen cuestionables, para fundamentar las razones que justifican su falta de transparencia y escasa eficacia.

VALORACIÓN GENERALISTA VERSUS TRANSPARENCIA.

El primer punto que destacamos es su polémica valoración generalista, que va en claro detrimento de la transparencia en la gestión pública. Para acreditarse y concursar a las distintas figuras contractuales de los puestos docentes universitarios (Ayudante Doctor, Contratado Doctor, Profesor Titular) el profesorado debe cumplimentar todos sus méritos en una aplicación informática establecida al efecto por la ANECA. Se coteja toda la información relativa a experiencia docente, profesional, de gestión, investigadora y de formación académica, que será evaluada por una comisión designada desde esta agencia. Con la última modificación del pasado 17 de junio de 2015, esta evaluación se desglosa en cuatro parámetros: investigación, docencia, actividad profesional y gestión. Se valora con cinco posibles calificaciones: A (excepcional), B (Bueno), C (compensable), D (Insuficiente) y E (circunstancia especial). A y B son los valores que permiten una evaluación positiva, aunque existan algunas combinaciones de C en otros apartados que pueden ponderar la media.

A este respecto, el problema cardinal radica en que la comisión una vez dictaminado su informe, no proporciona de forma específica la puntuación obtenida. Tan sólo refleja la calificación por cada apartado, sin concreción del valor de cada producto presentado y, por tanto, de cómo se ha llegado a esa valoración final. Este problema lleva tiempo denunciándose desde diversos foros e instancias y se agrava con la última modificación expuesta anteriormente, es decir, la valoración de forma cualitativa (con A, B, C, D y E). Con este cambio, que supone una clara involución, se aumenta la ambigüedad y subjetividad, al no existir una puntuación concreta. De forma abstracta se concede un grado, sin explicar el por qué se han reconocido positiva o negativamente cada uno de los múltiples méritos aportados. Esto genera indefensión a las personas solicitantes, en virtud del art. 24.1 de la C.E. en relación con el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En apoyo a este argumento, la sentencia del Tribunal Supremo,

luis miguel rondón garcía

Sala de lo Contencioso, sección 7ª de fecha 17 de enero de 2008 dictamina lo siguiente: la no publicación explícita y detallada de la valoración de méritos aportados por parte de la comisión evaluadora sobre un aspirante, lesiona entre otros los derechos recogidos en los artículos: 9.3, 14 y 103.3 C.E.

Por otra parte, obstaculiza la carrera docente e investigadora, ante la imposibilidad en las alegaciones subsecuentes de poder defender de forma concreta cada uno de los aspectos del currículo inadecuadamente valorados, según lo tipificado por la ANECA documento denominado: Principios y Orientaciones para la aplicación de los criterios de Evaluación. Sería imprescindible para lograr un mínimo de transparencia, adjuntar un anexo con el desglose por apartados y subapartados de todos los méritos presentados, para que el solicitante pudiera reivindicar sus derechos con objetividad e información. Se convierten en parámetros de evaluación ocultos, no públicos y por tanto inadmisibles en una agencia pública, que desmotivan al profesorado. Teniendo en cuenta que se impide diseñar una hoja de ruta, planificar el futuro para la ascensión social y conseguir la preciada acreditación.

Tampoco se cumple la propia normativa específica en cuanto a tiempo y forma se refiere. El R.D. 1312/2007 de 5 de octubre, en su artículo 15 apartado 5, modificado el 17 de junio de 2015, establece un plazo máximo no superior a seis meses para responder, y una notificación, motivada a la acreditación, que deberá notificarse al administrado en un plazo no superior a 10 días y 15 en el caso de la comunicación virtual en la página web. De todo ello cabe determinar la necesidad de que la motivación de la resolución se realice sobre la base objetiva de los puntos obtenidos en el proceso de valoración y sobre todo que se cumplan los plazos administrativos de tiempo y forma, puesto que la fecha del acto administrativo dista significativamente en muchos días, de la comunicación por escrito al administrado.

Como decimos, este procedimiento poco transparente, ambiguo y arbitrario, bloquea la carrera universitaria de miles de docentes e investigadores que no llegan al mínimo establecido, evaluando de forma negativa a muchos candidatos, con una trayectoria superior a algunos de los antiguos titulados o personas anteriores a la reforma, incluso evaluadores. Esto es lo que denominamos como Ley del Embudo (estrecho el camino para uno y ancho para otros) porque se estanca y premia a los anteriores a la Ley, con puentes y mecanismos para su ágil movilidad, incluidos los evaluadores. A su vez se imponen requisitos cada vez más exigentes, imposibles, filtros, barreras, que limitan las posibilidades de promoción social de los nuevos, a pesar de que paradójicamente, los más recientes han tenido exigencias mayores y acordes con esta nueva Ley.

No podemos cerrar este argumento sin hacer alusión al papel de los evaluadores. Los miembros de las comisiones carecen de legitimidad, en algunos casos, por no cumplir en su perfil todos los criterios que exigen al resto y en otros, porque no conocen todas las parcelas científicas a evaluar. En el caso de Ciencias Sociales, la titulación y/o perfil está vinculada a la Psicología principalmente y en menor medida de la Sociología. Por ello, no conocen la trayectoria académica del gran abanico de disciplinas que evalúan, la asimétrica evolución científica de las mismas, sus lugares de difusión, la epistemología específica. Aunque suelen estar libres ellos y su núcleo cercano de estas exigencias, lo aplican de dentro hacia fuera con absoluta firmeza y rotundidad, sabedores de la impunidad con la que actúan, al ampararse en la discrecionalidad

9.1. La dialéctica en el sistema de acreditación del profesorado universitario: argumentos, razones en torno a su diaphanidad y transparencia

técnica. Son también concededores de la escasa eficacia de la Justicia en este ámbito, porque es difícil que los tribunales se posicionen contra la administración, más aún cuando son cuestiones tan técnicas y específicas, que escapan de los criterios de la Judicatura.

Es cierto que existe una comisión tácita que revisa a petición de los administrados las reclamaciones, el ajuste a derecho de la valoración obtenida. Pero cuestionamos sus funciones, por la evidente parcialidad y complicidad del Consejo Superior de Universidades, con el supuesto organismo autónomo o fundación. En realidad cumplen una función de apoyo y parachoques de la ANECA, porque a pesar de su supuesta autonomía, están interrelacionados, responden a intereses comunes y tienen los mismos arrendadores, un organigrama jerárquico y funcional en común. Y aquí nos preguntamos. ¿Por qué no se evalúa directamente desde el Ministerio de Educación, que es quien tiene la competencia? ¿Para cuándo evaluadores fuera del sistema? Sería más apropiado contar con personas en las comisiones que no pertenezcan a ninguna Universidad u organismo relacionado, imparciales neutrales y ecuanímenes, sin intereses compartidos. Porque al fin y al cabo continúa siendo endogamia, aunque se disfraza con otro procedimiento. Y también. ¿Quién evalúa y supervisa a los evaluadores? ¿Son omniscientes e incuestionables?. Porque ya que hablamos de internacionalizar, porque no aprender de las buenas prácticas de modelos de reconocida referencia, como por ejemplo el modelo nórdico.

Tampoco podemos pasar por alto, que los miembros de estas comisiones tienen externalizada la consultoría a expertos en la materia, siendo asesorados por técnicos que se ocultan de forma oscura al evaluado. Aunque se publica una lista con cientos de expertos, no se sabe cuál de ellos ha sido asignado en cada caso concreto. (De la Oliva, 2003). En cambio, ellos si conocen al evaluado, pudiéndose dar situaciones de enemistad o conocimiento previo, diferencias con el mismo o con el grupo de trabajo o departamento de referencia. Es decir, ni se garantiza la imparcialidad ni la neutralidad.

UNA MODERNIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD QUE REPRODUCE VIEJAS PRÁCTICAS.

Otro de los objetivos establecidos es lograr modernizar la Universidad y combatir la endogamia. En términos literales, la propia ANECA se refiere a la modernización en su página web de la siguiente forma: “El discurso de modernización de la estructura universitaria, con su búsqueda de nuevos marcos de aprendizaje ha calado con fuerza y, son muchas las medidas que se han puesto en práctica con el fin de convertir la enseñanza universitaria en excelente y adaptarla a las necesidades de las empresas”. En este mensaje reduccionista, se asocia la calidad con el mercado de trabajo, como si éste fuera la única voz con capacidad de decisión y como si la lógica del mismo fuese una garantía de objetividad y mejora de la educación. Es sin duda, el punto de partida a la mercantilización de la enseñanza en sintonía con las prácticas discursivas anglosajonas y neoliberales. Esta ideología se extiende a la formación, la calidad, al alumnado y como no al sufrido profesorado, a su imagen social.

En el contexto actual de la globalización, las sinergias culturales, la reciprocidad, socialización y difusión del saber, las nuevas tecnologías, la modernidad implica relativismo cultural, el intercambio cultural, sinergias en condiciones de igualdad entre países. Pues bien, nos encontramos ante un escenario con claras connotaciones etnocentristas. Se hace necesario democratizar y agilizar la difusión del conocimiento, es decir, planteamientos dinámicos, horizontales, participativos, donde puedan tener voz y voto toda la comunidad universitaria, asociaciones y conse-

luis miguel rondón garcía

jos consultivos. La sociedad del conocimiento es contraria a los grupos cerrados y oscuros, en aras de difundir el conocimiento científico en abierto y de forma plural.

A los factores estructurales referidos, añadimos los coyunturales de crisis económica, que dificultan la consecución de los objetivos de la ANECA, con la continua reducción de plantilla, de recursos y convocatorias para la investigación, de promoción de investigadores, que entran en clara contradicción con los objetivos de calidad.

Durante años se ha discutido en diversos foros en torno al debate inconcluso sobre la endogamia universitaria. El eje central de la ANECA y el texto jurídico que la regula, giran sobre este efecto no deseado. Pues bien, lejos de paliarla se ha mantenido e incluso aumentado. En realidad se ha cambiado la forma pero no el fondo de las consuetudinarias y viejas prácticas, creando otros mecanismos, oligarquías de poder, que reproducen las citadas pautas, fomentando a sus mentores, discípulos y en definitiva, a los candidatos/as que se pretende. El efecto que provoca se reduce a dos colas: por un lado, las personas que tienen una situación privilegiada y acceso a grupos de investigación financiados, a grandes catedráticos, investigadores, que les posibilitan con su agenda de contactos e intercambios, publicar en las citadas revistas indexadas de rankings; en grupos de investigación con los medios suficientes para los competitivos y darwinistas criterios de selección. En la otra cola quedan los investigadores independientes, autónomos, a los que nadie apoya, motiva y fomenta. Las personas que están en esta situación de desigualdad, tienen que enfrentarse con gran fuerza de voluntad y motivación intrínseca, con sus recursos endógenos a presentar un proyecto I+D europeo, transnacional en convocatorias competitivas; a una revista que tarda más de un año en responder y que rechaza más del 80% de las demandas, especialmente las que no cumplen las reglas establecidas cuantitativamente por ciertos grupos. Aunque su trabajo sea de calidad, si lo publica en España o en un lugar fuera de la lista del único ranking, el valor de su producción se reduce a la nada.

Por último, en este apartado no queremos pasar por alto la falta de coordinación con la otra entidad encargada de evaluar la actividad científica del profesorado y los sexenios de investigación. Nos referimos a la CNAI (Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Científica), con otras comisiones distintas, con una regulación propia también, y con criterios en teoría en concordancia con los de ANECA. En la práctica, al trabajar de forma independiente y arbitraria, se da la paradoja de que se reconocen productos científicos, trabajos o artículos con una evaluación positiva en CNAI y no en la ANECA, sin construir bisagras, ni homogeneizar criterios. Una prueba más del despropósito y la falta de un proyecto a medio plazo, común, sobre el futuro de la investigación, de la Universidad y de su principal capital: el profesorado. Por muchos obstáculos, menosprecio y carrera de fondo que se establezca a este colectivo, en realidad, se tomará conciencia de que los profesores son para el siglo XXI tan importantes como lo fueron en el siglo XXI en la actual sociedad del conocimiento.

EL ETNOCENTRISMO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN.

Otro aspecto a destacar en la evaluación y acreditación del profesorado es la internacionalización asimétrica, que determina una jerarquía en la valoración de la importancia de lo internacional en función del país, idioma y de la valoración social o consideración establecida desde los círculos de poder. No todas las publicaciones, investigaciones o estancias se valoran igual, en

9.1. La dialéctica en el sistema de acreditación del profesorado universitario: argumentos, razones en torno a su diaphanidad y transparencia

factores a cuestiones ideológicas. También ocurre con el restringido concepto de estancia de investigación, donde además de valorar de forma distinta los países, solo computan a partir de los meses, sin tener en cuenta la calidad o el motivo de la estancia. Del mismo modo, se dificultan las opciones de compatibilizar la vida profesional con la familiar y personal, en función de género, necesidades funcionales, etc. Teniendo en cuenta las limitaciones económicas, familiares, personales y de salud para viajar fuera durante largos períodos de tiempo.

Según su visión y decálogo, la ANECA clasifica los méritos en función del factor de impacto y la internacionalización de los mismos. Ahora bien. ¿Cómo se definen estos parámetros? Desde un punto de vista etnocéntrico, se evalúa solamente el sobrevalorado ranking denominado JCR (Journal Citation Report). Se trata de un producto ISI distribuido por cuartiles que aglutinan sólo a unas 100 revistas por cada área de conocimiento, en su gran mayoría en lengua inglesa, donde prácticamente no existen revistas clasificadas de España, Italia, Francia, Alemania, siendo mayoritarias las publicaciones de los países promotores del mismo. No se incluye ni LATINDEX (principal ranking de Iberoamérica y España) ni otros nacionales o europeos. Lo mismo ocurre con las editoriales, en manos de varios grupos empresariales, perteneciente a los mismos accionistas. Con independencia de los factores cualitativos, imprescindibles para la ciencia, como son la calidad del documento o investigación, el impacto o difusión en el área temática, aportación al conocimiento, a la sociedad, es suficiente con cumplir la regla de pertenencia a este ranking, que se convierte en una panacea, constituyéndose en el punto de referencia, la norma de las normas.

Los efectos de esta posición son claros: indicadores francófonos, europeos, iberoamericanos se desprecian y casi no se reconocen, como si la ciencia estuviese en manos de estos grupos superiores. Esto tiene connotaciones directas en España y en otros países mediterráneos, pues adoptamos unas normas, unas pautas ajenas, que en realidad limitan nuestro conocimiento y posibilidades de difusión e internacionalización. Reducen nuestro potencial por razones culturales, sociales, consuetudinarias e idiomáticas, posicionándonos en una clara situación de desventaja. Nuestro país tiene una tradición académica y científica con Iberoamérica y la Europa Mediterránea, por razones geopolíticas, culturales y lingüísticas, entre otras. No hace falta recordar que los impulsores de las reglas, por las mismas razones, no tienen esta posibilidad.

De manera acertada, el autor De la Herrán (2012) argumenta que se concede la centralidad a modo de monopolio académico y profesional a la empresa Thomsons Reuters. Se le arroga el liderazgo en el ámbito científico y reviste de autoridad a autores, trabajos, temas y líneas de investigación, siendo el núcleo esencial de todas las disciplinas académicas, que además es la encargada de publicar el informe anual JCR y así establece las revistas y documentos con valor o no. Es la única que determina la calidad, mientras que otros foros, grupos o empresas no la tienen, por no pertenecer al citado grupo. La calidad en realidad se autoproclama. Como se ha constatado desde diversas investigaciones, estas cinco empresas Redd-Elsevier, Taylor y Francis, Wiley-Blackwell, Springer, controlan la gran mayoría de las publicaciones científicas, con grandes beneficios y unos beneficios marginales de más del 40%, según el estudio de la Universidad de Montreal.

Este holding empresarial se extiende a editoriales, revistas y otros espacios científicos, formando un conglomerado académico, con objetivos e intereses comunes. Genera un bucle por

luis miguel rondón garcía

por delante y por detrás. Por delante, consolida a una parte de la comunidad investigadora, su reconocimiento y prestigio. Por detrás, favorece el mayor impacto de las revistas, mayor posibilidad de ser más leído y citado, de ser solicitado y despertar interés y nichos académicos. Las configuraciones que delinean las nociones del saber y de poder en ciencias sociales no pueden ser revisadas, analizadas u observadas de forma unidimensional. La funcionalidad de lo excluido, marginaliza un polo y hegemoniza a otro. Esto, en lenguaje foucaultiano, es lo que entendemos como saberes sometidos, subalternizados. Esta subalternidad, es una deconstrucción, una única mirada e interpretación del mundo, el dominio de los saberes dominantes, frente a la pluralidad que conforman las alternativas convivenciales (Lorente, 2002).

A modo de conclusión, parece consensuado que el prestigio social lo concede la sociedad, y el prestigio investigador la comunidad científica y profesional a la que se pertenece. En cambio la ANECA aplica unos criterios sancionadores, punitivos, que solo conocen y determinan un grupo muy reducido de personas, desde determinados países, y que también responde a intereses económicos, geopolíticos y estratégicos, en una especie de aldea a modo de oligopolio académico unido al mercado, con un claro enfoque liberal. Y en el caso interno español, se produce un neologismo político, según el cual, se da una clara preferencia por ideas o productos científicos externos, en lugar valorar de los propios, tanto nacionales como latinos. En esta línea argumental se pronuncia Cotarelo (2013): “La ANECA no ha cumplido correctamente la función para la que fue creada, porque está demasiado escorada hacia criterios de evaluación de carácter científico-experimental, en detrimento de las especificidades de las humanidades y ciencias sociales”.

Para concluir, compartimos sustancialmente la tesis de Del Campo (2013). “Albergo serias dudas de que la ANECA, cuyo establecimiento y necesidad no se puede entender, haya incidido mucho sobre la calidad del profesorado universitario español. La ANECA no ha sido en su funcionamiento objetiva y transparente en el grado necesario”.

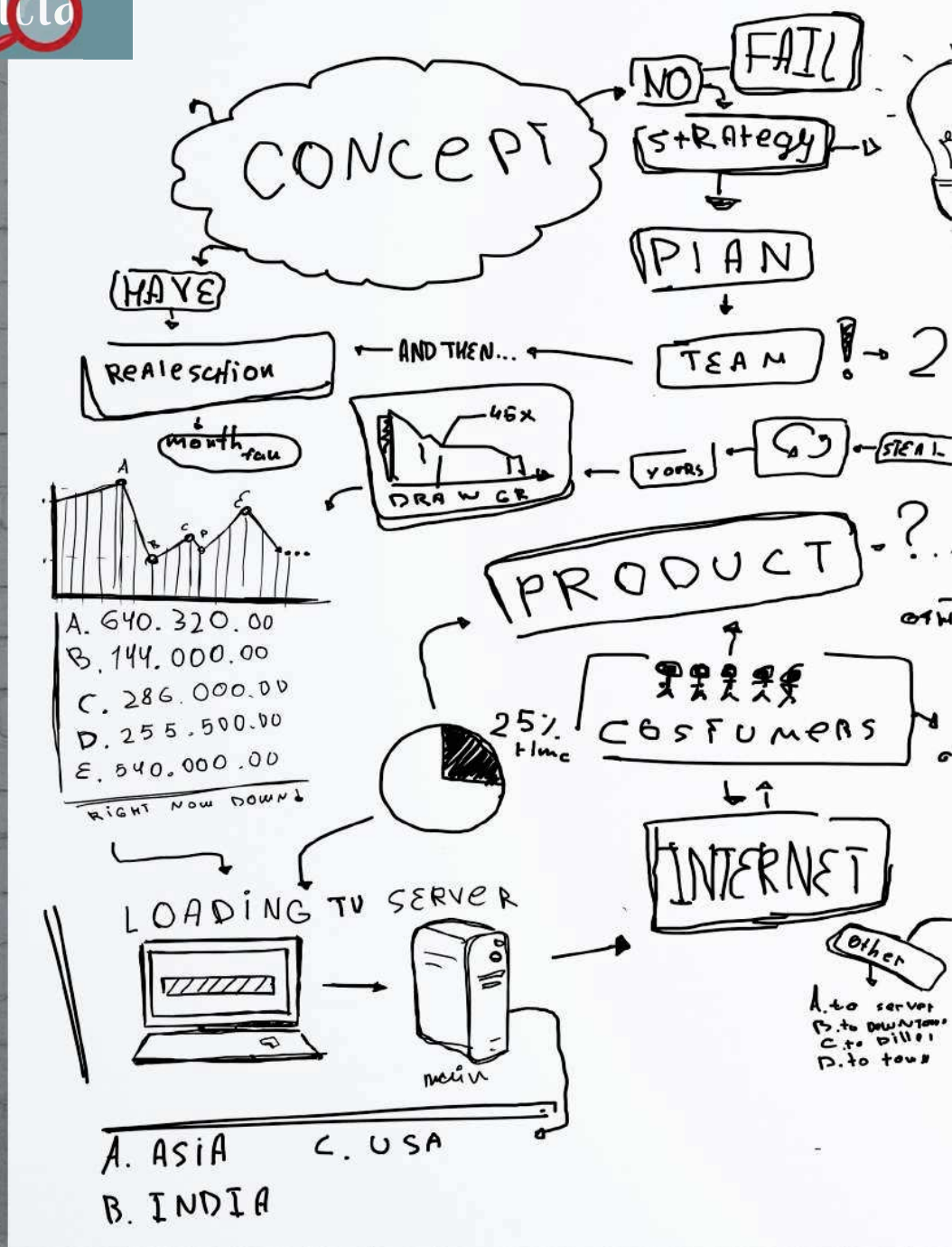
BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA). <https://www.aneca.es>. [Consulta el 01/09/2015]
- De la Herrán, A. 2012. “Algunas críticas a la evaluación del profesorado universitario centradas en el impacto.” En De la Herrán, A. y Paredes J. (coord.) Promover el cambio pedagógico en la Universidad. Madrid: Pirámide.
- De la Oliva Santos, A. 2003. ANECA: Cuanto más la defiende, peor la pone (Falsedades, incoherencias, contradicciones). <http://www.ugr.es/~ccoo/Cuantomasladefiendeperolapone.pdf>. Recuperado el 07/09/2015.
- De la Oliva Santos, A. 2015. Análisis crítico de la teoría y la praxis de la ANECA. (Con estudio de un caso ejemplar). <https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=de+la+oliva+analisis+critico+de+la+aneca>. [Consulta el 03/09/2015]
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE nº 307, 24/12/2001

9.1. La dialéctica en el sistema de acreditación del profesorado universitario: argumentos, razones en torno a su diaphanidad y transparencia

- Lorente Molina, B. 2002. “Trabajo Social y Ciencias Sociales”. Poder, Funcionalización y Subalternidad de Saberes”. Revista de Trabajo Social nº 4.
- Modelo de alegaciones para la acreditación. www.uv.es/infoteu/.../MODELO_ALEGACIONES_ACREDITACION.doc. [Consulta el 15/07/2015]
- R.D. 1312/2007 de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios. B.O.E. num. 240, de 6/10/2007. Última modificación: 17/ 06/2015
- VV.AA. Temas para el debate. (2013). La ANECA y la crisis de la Universidad Española. <http://www.revistasculturales.com/revistas/99/temas-para-el-debate/num/229/>. [Consulta el 09/09/2015]

10. Consultoría





F. Javier López Carvajal
Vicepresidente de ACREDITRA.
Consultor

10.1. Los retos de una consultoría en transparencia

Cuando una entidad pública recurre a un consultor para llevar a cabo la implementación de la Ley 19/2013 y de la Transparencia en sí, se enfrenta a una serie de retos que requieren una buena planificación, mano izquierda y mucha pedagogía.

Lo habitual es encontrarse ante funcionarios que han sido designados para coordinar el proceso, que han investigado por su cuenta, pero que carecen de una formación específica en la materia. Conocen superficialmente la legislación, pero no tienen asentados los conceptos claros. Nos encontramos con confusiones conceptuales entre transparencia, gobierno abierto; publicidad activa y derecho de acceso a la información; miedo a la LOPD y muchas dudas en cuanto a interferencias entre la LTAIBG y la de Procedimiento Administrativo.

Es por ello que el equipo consultor ha de presentar ante la entidad un proyecto sólido, bien estructurado y cuya implementación sea realizable por fases para así poder no solo adecuar la institución a los requerimientos legales sino también generar en ella una cultura de la transparencia que elemento básico para el buen y posterior funcionamiento de la transparencia en la entidad. Sin asentar las nociones básicas de la transparencia y sin una mínima labor de concienciación y sensibilización sobre la materia, el trabajo podrá ser realizado, pero en cuanto la labor de consultoría finalice, su continuidad quedará en exceso pendiente de la voluntad de técnicos y políticos.

Para lograr el objetivo de implementar las obligaciones legales y sentar las bases de la cultura de la transparencia en una institución el consultor ha de presentar un proyecto que debe desarrollarse en varias fases.

GRÁFICO 1



El primer contacto con la realidad ante la que nos encontramos ha de realizarse mediante un Diagnóstico de la situación de la entidad en materia de transparencia. Se trata de evaluar no solo el grado en mayor o menor medida de las obligaciones legales al respecto. Hay que analizar también cual es el grado de voluntad política por parte de sus máximos responsables. Así como la implicación por parte de los técnicos y funcionarios encargados de la implementación de la transparencia.

En esta fase inicial es recomendable mantener entrevistas con los “informantes clave”, realizar charlas o seminarios de sensibilización con el mayor número de actores posibles con el fin de

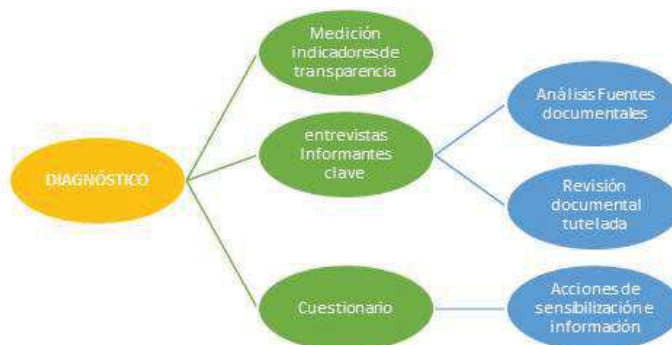
f. javier lópez carvajal

vencer las reticencias (nos encontramos muy a menudo con resistencias por parte de políticos por no entender de qué va el tema; de altos funcionarios por no tener claro la colisión entre transparencia y protección de datos o si existen disfunciones entre el procedimiento administrativo y la publicidad activa; los funcionarios en su conjunto son reticentes en tanto creen que implantar la transparencia en su entidad supone una mayor carga de trabajo). Es conveniente también para conocer con mayor precisión el sentir general de la entidad, filias y fobias, realizar una encuesta a la plantilla. El resultado de la misma puede arrojar datos que nos faciliten identificar puntos fuertes y débiles, necesidades formativas y otros aspectos clave para el trabajo que estamos realizando.

Posteriormente es preciso un análisis de las fuentes documentales de la entidad, fundamentalmente de su web. Mediante el uso de indicadores podremos medir cual es el grado de cumplimiento de las obligaciones en transparencia activa y proactiva y podremos proponer a posteriori aquellas mejoras que consideremos sean oportunas para una correcta implantación de la LTAIBG.

Paralelamente efectuaremos una revisión documental tutelada de aquella información que la entidad ha de ofrecer a fin de conocer su volumen, estimar la mejor forma de mostrarla en el portal de transparencia y localizar a los responsables de la información.

GRÁFICO 2



Paralelamente a la fase de diagnóstico se desarrollará una segunda fase correspondiente a la sensibilización y formación. Sería deseable que el total de la plantilla de la institución recibiera como mínimo, al menos, charlas de sensibilización en materia de transparencia. Junto a esto, los funcionarios que van a desarrollar su trabajo ligados a la implantación y mantenimiento de la transparencia en la entidad, junto con los responsables de cada área de coordinar la información que ha de ser mostrada o que sea requerida por los ciudadanos, deberán realizar una formación más exhaustiva para adquirir los conocimientos clave para el desarrollo de su trabajo. Desde los conocimientos teórico conceptuales, las normas sobre transparencia, ejercicio de acceso a la información o buen gobierno, así como distintos sistemas de evaluación de la transparencia. Estos trabajadores por su dedicación además serán los encargados de ir creando esa tan necesaria cultura de la transparencia.

10.1. Los retos de una consultoría en transparencia

La tercera fase a la que el consultor se enfrenta será la de asesoramiento y acompañamiento en la implantación de la transparencia en la entidad. Nos encontraremos con instituciones en las que se ha desarrollado ya algún trabajo, pero existen muchas otras en las que la transparencia es un campo totalmente virgen y desconocido. Sirva como anécdota la de un ayuntamiento que para cumplir con las obligaciones legales el próximo 10 de diciembre pidió a su Secretario Municipal las pautas a desarrollar, dando este como respuesta el cuestionario del ITA de Transparencia Internacional.

Situaciones como la anterior se sucederán a menudo, incluso reticencias a la hora de publicar información, aunque sea de obligado cumplimiento por la 19/2013. Por ello es importantísima la labor de acompañamiento del consultor. Este trabajo exigirá mucha didáctica y pedagogía. Intentaremos ir en todo momento a lograr la máxima implementación de las obligaciones legales, pero habrá momentos en los que será mejor posponer algunas cuestiones. Para ello es importante que el consultor diseñe un cuadro de mandos que recoja las obligaciones legales, el modo, lugar y formato en el que ha de ser mostrada la información y el grado de prioridad que tenga. Igualmente se indicará la periodicidad con la que esa información ha de ser actualizada. Siempre haciendo ver a nuestro interlocutor la necesidad de que la información ha de mostrarse de una manera clara, sencilla, accesible y comprensible por el común de los ciudadanos; que los datos por sí no arrojan información, que han de ser explicados para ser comprensibles.

Para los responsables políticos de las entidades es muy importante siempre el quedar bien en los rankings. Cuestionable, pero cierto. Por ello es recomendable al elaborar el cuadro de mandos señalar los indicadores que se corresponden con los indicadores de cada uno de los indicadores (valga la redundancia) utilizados para las mediciones de los distintos rankings.

GRÁFICO 3



En paralelo a las tres fases anteriores habremos ido recabando información que nos servirá para la elaboración de la última fase: el Plan de Transparencia. Se trata de un Plan Estratégico que fije los objetivos de la institución en Transparencia y que será una herramienta integral y transversal dado el carácter horizontal que las obligaciones en la materia suponen para todos los ámbitos de la Administración. Al no ser un reglamento y carecer de carácter normativo, permite mayor flexibilidad y además podremos englobar en él cuestiones que estén reflejadas en una ordenanza municipal, por ejemplo. Debido a las fases anteriormente presupuestadas, el Plan de Transparencia se basará en parte de los trabajos realizados, siendo su objetivo el de

f. javier lópez carvajal

dotar la institución de una herramienta que cohesione, dote de coherencia y planifique las políticas de transparencia a lo largo de su vigencia.

A modo de conclusión indicar que las situaciones a las que un consultor de transparencia se enfrenta son muy variopintas y que el ejercicio de su labor requiere de mano izquierda, mucha pedagogía y sobre todo flexibilidad y adaptación a las distintas realidades que se encontrará en cada institución. Por eso la planificación del trabajo ha de estar muy bien medida, pero ha de ser flexible y susceptible a ser adaptada a las circunstancias que surjan. El consultor es un elemento externo a la Administración y ha de lograr ser visto como un colaborador, venciendo reticencias y colaborando con los técnicos para que el trabajo de todos fluya y no se vea entorpecido ni suponga un esfuerzo ingente por ninguna de las partes.

11. Actualidad ACREDITRA



#asociación

11.1. Principales actividades ACREDITRA

11.1. ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 19/2013 PARA EL CONSEJO DE LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Acreditra evaluará la transparencia de más de 200 entidades

La Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA) ha recibido el encargo del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, para la elaboración del estudio de la observancia de las obligaciones de publicidad activa por parte de las corporaciones de derecho público y de los organismos y entidades que componen el sector público estatal. En total, el estudio abarca más de 200 entidades entre fundaciones, consorcios, colegios profesionales y sociedades mercantiles a los que resulta de aplicación lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

El estudio comprende el análisis de la publicación de los contenidos de publicidad activa en los Portales de Transparencia o dentro de los sitios web principales de las entidades; la satisfacción del derecho de acceso a la información pública; la aplicación de los principios transversales comunes a la transparencia y la gestión de la transparencia dentro de dichas entidades.



Los datos se extraerán mediante la aplicación de técnicas cuantitativas y cualitativas que incluyen análisis de las web de las entidades, encuestas, entrevistas y grupos de trabajo focales, al objeto de determinar el grado cumplimiento de la normativa estatal de transparencia y de otra normativa relevante así como la accesibilidad, suficiencia, calidad y claridad de la información ofrecida. Igualmente se evaluarán indicadores sobre la gestión de la transparencia y se extraerán conclusiones sobre los obstáculos y buenas prácticas para la gestión eficaz y eficiente de la transparencia en las organizaciones.

El plazo de ejecución es de 10 semanas y el presupuesto asciende a 17.500 euros más IVA.

Más info en:

<http://acreditra.com/2015/11/01/estudio-sobre-la-situacion-de-la-aplicacion-de-la-ley-192013-para-el-consejo-de-la-transparencia-y-buen-gobierno/>

actualidad acreditra

11.2. ACREDITRA PARTICIPÓ EN EL #GIGAPP2015



Nuestra Asociación participó el pasado septiembre en el VI Congreso Internacional #GIGAPP2015 con a coordinación del Grupo de Trabajo P11. La transparencia y la evaluación de la transparencia, que pretende contribuir a despejar el debate sobre la infinidad de propuestas para medir la transparencia de las instituciones públicas, ayudando de esta forma a la promoción de la cultura de la transparencia. Además de la propia coordinación del GT nuestros asociados Ana López Fernández, F. Javier López Carvajal, Javier Sierra Rodríguez y Francisco Delgado presentaron comunicación en el mismo. En concreto las ponencias fueron las siguientes:

- López Fernández, A. & Rey Moreno, M. (2015). Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España.
- Delgado Morales, F., López Carvajal, F. J. & Sierra Rodríguez, J. (2015). Regulación y sistemas de evaluación de la transparencia en España.

Puedes acceder al contenido de la ponencias en el siguiente enlace:

<http://www.gigapp.org/index.php/grupos-de-trabajo-2015?view=project&task=show&id=133>

11.1. Principales actividades ACREDITRA

11.3. CÓDIGO DE TRANSPARENCIA. COMPILACIÓN DE NORMAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

La Asociación Española para la Acreditación de la Transparencia, ACREDITRA ha querido recoger el guante lanzado al aire por el Comisionado de la Transparencia de Canarias que recientemente planteaba la necesidad de ofrecer en un único texto el conjunto de normas que inciden directamente en la aplicación de la Ley de Transparencia.

De forma sencilla y sin pretensión académica alguna, hemos utilizado la excelente base de datos que el BOE ofrece y sus amplias condiciones de uso, concentrando en un solo texto el conjunto de normas básicas que han de tenerse en cuenta en nuestro país en materia de Transparencia, particularmente en lo que se refiere a la implementación de los principios que inciden de forma transversal tanto en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como en el acceso a la información pública, tanto a nivel estatal como autonómico.

El simple hecho de poder realizar búsquedas por palabras en todas las normas de la colección resulta de especialmente útil no sólo por la facilidad que ello en sí conlleva, sino también por las posibilidades que abre de hacer estudios comparativos entre la normativa estatal y las leyes autonómicas y entre éstas entre sí.

Confiamos en que esta herramienta simple (quizás pretenciosa en su título), que ponemos a disposición de los ciudadanos en general y en particular de los agentes que operan alrededor de la transparencia del sector público, sea útil.

Al Código se le ha añadido un buscador interno que puede accederse en nuestra web (BUSCADOR DE CÓDIGO DE TRANSPARENCIA) y que facilita encontrar la normativa deseada entre los documentos que los componen.

Accede al código y al buscador en:
<http://acreditra.com/codigo-de-transparencia/>



actualidad acreditra

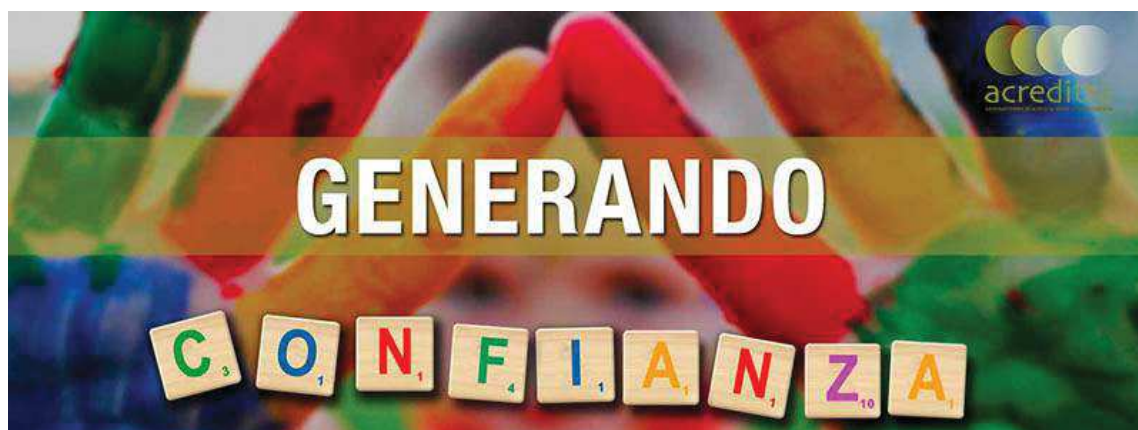
11.4. #TESTDETRANSPARENCIA

En nuestra web podrá encontrar test sobre la Ley de Transparencia estructurados por los títulos que la componen. Pon a prueba tus conocimientos sobre Transparencia. ¿Cuánto sabes de la Ley de Transparencia? ¿Quieres poner a prueba tus conocimientos?

Atrévete y contesta nuestros #TestdeTransparencia sobre la La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Accede a nuestros test en:

<http://acreditra.com/conocimiento-de-la-ley-de-transparencia/>



11.5. NUEVA WEB

Desde el pasado mes de agosto ACREDITRA cuenta con nueva Web. Una visión más moderna y accesible de nuestra Asociación al que se le han incorporado nuevas secciones y contenidos así como una nueva estructura más intuitiva con el objetivo de ofrecer a las personas que la visiten la mayor información posible de manera clara y transparente.

Puedes verla en:

<http://acreditra.com/>

revista transparencia



ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO (por orden alfabético):

PILAR BATET JIMÉNEZ
MIGUEL ÁNGEL BLANES CLIMENT
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
FRANCISCO DELGADO MORALES
JULIO DÍAZ ROBLEDO
JOSEBA EGIA RIBERO
CARLOS FLORIANO CORRALES
AUXILIADORA HONORATO CHULIÁN
F. JAVIER LÓPEZ CARVAJAL
ANA LÓPEZ FERNÁNDEZ
ROBERTO MAGRO PEDROVIEJO
CARLOS MARTÍNEZ GORRIARÁN
DANIEL NEIRA BARRAL
JOAN JOSEP NUET I PUJALS
MANUEL REY MORENO
LUIS MIGUEL RONDÓN GARCÍA
SUSANA SUMELZO JORDÁN
LAURA TEJEDOR FUENTES