

Mesa 1:
LA EXPERIENCIA EN CATALUÑA
Seminario “Transparencia y Participación Ciudadana (VI)”

Núria Bassols Muntada
Comisionada para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública
Madrid, 16 de Septiembre de 2015



Generalitat de Catalunya
Comissionat per a la Transparència
i l'Accés a la Informació Pública

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer muy sinceramente la invitación a participar en el Seminario “Transparencia y Participación Ciudadana (VI)”, organizado por la Fundación Socinfo y la revista “Sociedad de la Información”.

También quiero agradecer la presencia a todos los asistentes y a los representantes de las instituciones que participan en la organización de un acto de tanto calado, que permitirá dar un paso adelante en el reto de la sociedad de la transparencia.

Y, en especial, a las personas con quién comparto la mesa redonda, auténticos especialistas en el tema con quién podemos compartir nuestras experiencias para avanzar en la implementación de las obligaciones de la Ley de Transparencia.

Esta invitación es muy oportuna porque el pasado 1 de julio entró en vigor la Ley catalana 19/2014, del 29 de septiembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A partir de ese día, la transparencia dejó de ser un conjunto de actuaciones propulsadas por la buena voluntad de los responsables políticos para convertirse en obligaciones legales que son ineludibles para todos.

El horizonte de la entrada en vigor obligó a todas las consejerías de la Generalitat y sus organismos, así como a todos los sujetos obligados, a introducir con celeridad cambios en la forma de gestionar su información. Esta operación está siendo realizada bajo el liderazgo del Comisionado para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, que yo presido.

Antes de abordar el arduo trabajo que tuvimos que hacer para tener preparado el Portal de Transparencia el 1 de julio pasado y, también para que toda la Administración, las entidades locales y los demás sujetos obligados estuvieran en disposición de contestar a las solicitudes de acceso a la información, permítanme hacer unas breves referencias a los antecedentes.

1. INTRODUCCIÓN

La introducción y desarrollo de la política de transparencia, en Catalunya, responde a una doble motivación:

- Una voluntad política clara, que se tradujo en la creación del programa para las políticas de transparencia en noviembre de 2013, del que fui responsable.
- La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que tiene carácter básico.

Las dos motivaciones coincidieron en el tiempo y las dos parten de la asunción que nuestro sistema político representativo se basa en la confianza entre ciudadanos e instituciones y que esta confianza está actualmente deteriorada. Por lo tanto, pretenden responder a la percepción generalizada que para recuperar la confianza en las instituciones, éstas tienen que instalar paredes de cristal porque es la única forma que permite que la ciudadanía tenga conocimiento fiable e información amplia de:

- La organización interna y el funcionamiento de la Administración.
- Los elementos más determinantes en la toma de decisiones y de la motivación de su actuación, incluyendo los compromisos económicos.

En definitiva, se trata que la ciudadanía pueda valorar de forma justa la acción de Gobierno a partir de hechos comprobables y no a partir de meras conjeturas.

Como los antecedentes y motivaciones de la L 19/2013, así como sus obligaciones son conocidas, me voy a centrar únicamente en el contexto de Catalunya.

1.1. La voluntad expresada por el Gobierno de la actual legislatura

La voluntad política de impulsar la transparencia se plasmó en el inicio de la legislatura que ahora termina. Así, el *Plan de Gobierno de la Generalidad 2013-2016*, como instrumento que define los objetivos prioritarios de su actuación, prevé la “Agilidad y transparencia de la Administración” en el Eje número 5.

Por otra parte, entre los indicadores para la evaluación del Plan ya figuran algunos que están vinculados con la transparencia:

- Indicadores según los Índices de transparencia global.
- Indicadores de transparencia en la contratación pública.

1.2. 51 “propuestas en materia de transparencia y regeneración democrática”

Para dar cumplimiento al Plan de Gobierno, la Presidencia de la Generalidad elaboró el documento “51 Propuestas y reflexiones en materia de transparencia y regeneración democrática” a partir de las reflexiones y valoraciones aportadas en el marco de las dos cumbres en materia de Regeneración Democrática celebradas en el Palacio de la Generalidad los días 6 y 22 de febrero de 2013.

Esta cumbre contó con la participación del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el Fiscal Superior de Cataluña, el *Síndic de Greuges*, el Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas y el Director de la Oficina Antifraude, así como los Presidente de la Generalidad y la presidenta del Parlamento.

Las medidas se distribuyen en 6 ámbitos de actuación:

1. Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
2. La contratación pública y la reforma de la administración.
3. La Administración de Justicia: procedimientos y delimitación de la figura del imputado.
4. Medidas de refuerzo de la transparencia en la gestión de partidos políticos.
5. Potenciación de los organismos de control.
6. La regeneración democrática, una responsabilidad de todos.

Para facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en estas dos cumbres, así como para desarrollar las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el Parlament de Catalunya aprobó la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1.3. La ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

De esta Ley voy a destacar lo referente al **ámbito de aplicación**. Como es lógico, la Ley tiene como principal ámbito subjetivo de aplicación las administraciones públicas de Cataluña, noción que incluye la Administración de la Generalidad, los entes locales y las universidades, así como los partidos políticos y también incluye todos los organismos y entidades dependientes o vinculadas.

Sin embargo, dada la diversidad de las organizaciones administrativas y el hecho cada vez más extendido que actividades públicas o de interés público son desarrolladas por agentes privados, la Ley refuerza el cumplimiento de las obligaciones de transparencia e información ya que se pueden hacer efectivas mediante las administraciones públicas responsables del servicio o de tutelarlos.

Desde esta perspectiva, el ámbito de aplicación de la Ley se extiende también a las organizaciones, asociaciones y fundaciones cuyos ingresos provienen de forma significativa de subvenciones o ayudas públicas.

También es de destacar la regulación del Registro de grupos de interés con la finalidad de que los ciudadanos puedan identificar a las personas que actúan como tales y conocer las relaciones que tienen con la Administración en defensa de intereses concretos, así como las reglas éticas a las que deben ajustar su conducta.

1.4 El Plan interdepartamental

Finalmente, me gustaría comentar muy brevemente el Plan estratégico de políticas de transparencia 2015-2017, previsto en el artículo 95 de la Ley de transparencia, aprobado por Acuerdo del Gobierno el pasado 7 de julio, en cuya elaboración se han implicado todas

las consejerías y organismos dependientes, lo que ayudó a que todos los departamentos asumieran plenamente las obligaciones legales de información activa.

El Plan recoge los objetivos y el diseño de las actuaciones previstas en políticas de transparencia en este periodo de tiempo para conseguir una respuesta uniforme. Así, a título de ejemplo, la Secretaria de Administración y Función Pública asumió la confección de los modelos para hacer públicos los sueldos de los altos cargos y también determinó a partir de qué nivel de cargo público empezaba dicha obligación de publicidad.

Este Plan se estructura en 6 ejes:

1. Impulso de la transparencia en la actividad pública.
2. Acceso a la información pública
3. Buen gobierno
4. Fomento del gobierno abierto y la participación ciudadana
5. Responsabilidad y medidas de fomento de aplicación de la Ley.
6. Por último, actuaciones de formación, divulgación y sensibilización

Estos ejes se desglosan en 32 objetivos específicos que agrupan 121 actuaciones concretas. Cada una de ellas tiene su calendario y presupuesto, que serán evaluadas anualmente.

3. LA GOBERNANZA DE LA TRANSPARENCIA

Como ustedes ya saben, aplicar las exigencias de las diferentes leyes de transparencia a toda la Administración y a los sujetos obligados, exige una coordinación importante. Por ello, y de cara a coordinar las distintas consejerías de la Generalitat, el Gobierno aprobó el Decreto 169/2014, de 23 de diciembre, por el que se crea la *Comisión Interdepartamental de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que tiene como funciones:

- En materia de publicidad activa. La Comisión fue instrumento clave para que todas las consejerías que tienen determinadas obligaciones coincidentes llegaran a trasladar de forma homogénea la información al Portal de la Transparencia. A título de ejemplo, se aprobaron los criterios para la publicación de los organigramas; para determinar que supone una resolución de relevancia jurídica que deba ser publicada en el portal; en materia de publicación pública, qué debe comprender la información de las licitaciones en trámite, ya que se dijo que debe incluir el tipo de contrato, su objeto, el contenido económico, el pliego de condiciones administrativas... ; o que debe comprender la información de los contratos programados. Otro ejemplo sería el control financiero de las subvenciones, exigido por la Ley de transparencia. Se discutió ampliamente en el seno de la Comisión Interdepartamental hasta dónde debía llegar este control financiero.
- En materia de acceso a la información, la Comisión Interdepartamental, bajo el liderazgo del Comisionado ha consensuado criterios homogéneos para hacer efectivo y satisfacer derecho de acceso, a través de criterios comunes sobre la forma de presentar las solicitudes, la determinación del órgano obligado a responder solicitudes genéricas que afectan a diversos órganos o consejerías. Tenemos que asumir que los ciudadanos no tienen por qué ajustarse a la

organización administrativa y que será habitual que el órgano interpelado se vea obligado a dar información que está en poder de otros órganos administrativos. Como es natural, si el objetivo es crear confianza, la respuesta tienen que ser única y homogénea. No los podemos derivar de ventanilla a ventanilla. En los casos de mayor complejidad, la coordinación recae sobre el Comisionado.

Además, para asegurar el compromiso de toda la organización con la transparencia, se ha creado una unidad de información en cada consejería, como prevé la Disposición adicional del Decreto 169/2014, que establece que las secretarías generales de cada consejería asumen la función de información y lo ejercen mediante órganos designados entre los ya preexistentes que tengan atribuidas funciones comunes o de carácter horizontal o bien funciones específicamente relacionadas con la información, con rango mínimo de subdirección general.

Las unidades de información están en contacto permanente con la Comisión Interdepartamental citada antes y, con carácter general, desarrollan tareas relacionadas con la coordinación, la comunicación, el apoyo y el asesoramiento a las unidades del departamento y a los ciudadanos en el ámbito de la publicidad activa y el acceso a la información pública. En concreto, las unidades de información se encargan de enviar al Portal de la Transparencia toda la información que, según la Ley, debe hacerse pública y, por lo que atañe al derecho de acceso, deben gestionar todas las solicitudes de información mandándolas al órgano correspondiente y gestionando la notificación dentro del plazo previsto por la Ley.

2. LOS PORTALES DE LA TRANSPARENCIA

Des del punto de vista de la publicidad activa, la clave está en desarrollar un buen portal de la transparencia. El 29 de julio de 2013 el Gobierno de la Generalidad ya puso en funcionamiento la primera versión del Portal (www.transparencia.gencat.cat), siendo una de las primeras comunidades autónomas en ofrecer esta herramienta.

Si bien se fue ampliando progresivamente el abanico de información publicada a lo largo del año 2014, las exigencias de la L 19/2014, tanto para la Generalitat, que entraron en vigor el 1 de julio de 2015, como para los entes locales, que estarán obligados a partir del 1 de enero de 2016, obligaron a diseñar un nuevo Portal de la Transparencia con capacidad tecnológica suficiente para permitir el acceso a toda la información disponible.

En la actualidad, el Portal contiene los enlaces con las sedes electrónicas de las diferentes administraciones y entidades, de forma que la información pública que todos los sujetos obligados por la Ley 19/2014 dispongan en sus espacios webses (o será) accesible desde este Portal. Además, los criterios formales de estructuración se han diseñado para poder visualizar la información de forma que el ciudadano pueda acceder a la información que desee accediendo a través de cualquiera de las temáticas que se relacionan a continuación:

1. Organización (organización institucional y administrativa)
2. Economía y Finanzas (gestión económica, financiera y subvenciones)
3. Contratación (contratos y convenios)
4. Territorio (planificación urbanística e información geográfica)
5. Líneas de actuación (informes y estudios, planes y programas, información estadística)
6. Procedimientos y actuaciones jurídicas (procedimientos administrativos, decisiones y actuaciones de relevancia jurídica)
7. Sector público (enlace a cada uno de los entes que lo conforman)

Para poder acceder a toda la información, se ha confeccionado un árbol temático donde quedan desglosados todos los subtemas necesarios.

Sin embargo, queremos ir más allá y, ahora mismo, estamos trabajando para conseguir una herramienta informática más potente, capaz de dar información integrada y reutilizable para que cualquier ciudadano pueda tener una visión integrada de las actuaciones públicas y pueda analizar estadísticamente los datos para sacar sus propias conclusiones.

3 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública constituye el segundo eje básico de la Ley y tiene una importancia capital ya que modifica sustancialmente la regulación vigente en esta materia, hasta el punto de convertir el acceso a la información pública en un verdadero derecho subjetivo para todas las personas, hasta el punto que la Ley establece que el silencio tiene carácter positivo.

Dada su configuración como derecho subjetivo, el capítulo III de la Ley regula las condiciones de su ejercicio, lo que se verifica gracias un procedimiento estandarizado que intenta garantizar su efectividad.

En este sentido, se ha elaborado un formulario electrónico a través del cual el ciudadano puede realizar su solicitud desde el Portal de la Transparencia. Este formulario está basado en un nuevo servicio la "plataforma Gencat Servicios y Trámites de Tramitación en línea (GSIT)", denominado SAIP (Solicitud de acceso a la Información Pública).

Con esta finalidad, las actuaciones que se han llevado a cabo son las siguientes:

- a) Aprobación de las plantillas de formulario y acuse de recibimiento.
- b) Diseño de la vista previa al formulario que informa al ciudadano de cuáles son sus derechos y como llevar a cabo su solicitud.
- c) Autoidentificación de la identidad del ciudadano.
- d) Envío de la solicitud sin necesidad de identificación, para aquellas consultas sencillas que, en la mayoría de los casos, están informadas en las webs institucionales que se enlazarán en el Portal.
- e) Envío de la solicitud con el requisito indispensable de identificación electrónica, aquellos casos en que se inicia un procedimiento administrativo. El ciudadano para

identificarse electrónicamente podrá hacerlo mediante su DNI electrónico o presentando una solicitud previa de un certificado de identidad a la Administración de la Generalitat a fin de que ésta proporcione un PIN de acceso mediante un SMS (idCAT-SMS).

f) Formación de la gestión de las SAIP a los usuarios de todos los departamentos

En cuanto a los límites al derecho de acceso a la información pública, la Ley los determina de forma objetiva, atendiendo siempre a la protección de otros derechos o intereses que es necesario preservar de acuerdo con el ordenamiento jurídico como la protección de los menores o la seguridad. Obviamente, la Ley utiliza conceptos jurídicos indeterminados para expresarlos en la mayoría de los casos, pero una posible extralimitación en su aplicación puede ser compensada en este caso por la intervención de la comisión independiente encargada de resolver las reclamaciones.

Tiene especial relevancia el sistema de garantías que se establece. Ante el régimen ordinario de los recursos administrativos, la Ley ha optado por un procedimiento ad hoc de reclamación, que se basa en la creación de un órgano independiente y profesionalizado, la *Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública*, que es la encargada de resolver los conflictos y configurar al mismo tiempo una línea doctrinal sobre la aplicación de los límites que pueden excluir o restringir el derecho de acceso. La Ley determina que esta Comisión pueda adoptar sus decisiones en forma de resolución o bien mediante acuerdo de mediación, si las partes en conflicto así lo solicitan y lo aceptan.

4 DESPLIEGUE REGLAMENTARIO Y OTRAS AFECTACIONES JURÍDICAS

Finalmente, sólo mencionaré, sin profundizar por falta de tiempo, que el despliegue de la Ley también ha comportado el impulso a reglamentos para el desarrollo de algunas de sus previsiones concretas, como el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público.

Así mismo, ha sido necesario modificar la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos para adaptarla a la Ley de Transparencia.

5 CONSIDERACIONES FINALES

Soy consciente que todos ustedes están implicados en la nueva cultura de la transparencia. Aun así, no puedo obviar decirles que la transparencia es irreversible, que ha venido para quedarse.

Hace pocos días tuve la ocasión de presentar el libro “La Justicia Penal ante la Corrupción”, núm 3 de la colección Gobierno Abierto, escrito por el magistrado Ex. Sr. Antonio del Moral García, que expresó algunas frases que nos pueden sorprender ya que consideraba que en la lucha contra la corrupción el derecho penal está llamado a cumplir un papel subsidiario, más complementario que protagonista porque necesita de medidas preventivas de carácter extrapenal como la transparencia, los controles previos profesionales, los

mecanismos de rendición de cuentas, que al fin y al cabo proporcionan más rendimiento que las sanciones penales.

Para del Moral, la transparencia es una de las herramientas más eficaces para conseguir el más alto grado de honestidad en la gestión los recursos públicos.

De hecho, se tiene que enmarcar en una voluntad de regeneración democrática que incluya una conciencia social colectiva más escrupulosa y menos permisiva con las corruptelas. Sólo si se acepta pagar de buena voluntad las multas justas, se rechaza el uso para fines particulares de los medios de la Administración i las empresas; se evita la elusión del pago de pequeñas cantidades de impuestos o se detiene los favores a familiares i amigos se podrá conseguir una mejora sustancial de la ética en el ámbito público.

Es necesario contar con una justicia más rápida y con mayores recursos pero sin un proyecto regenerador para incrementar la honestidad de forma proactiva, será difícil eliminar totalmente la corrupción, aunque se eleven las penas de los ilícitos penales ya que estas no producen valor disuasivo a partir de un cierto umbral de las penas.

En cambio, con la transparencia, conseguimos:

- Hacer evidente a la población el buen comportamiento de la mayoría de gestores públicos. No hay nada mejor contra la maledicencia que la transparencia. Cuando la Administración muestra todos los datos que tiene a su disposición, la dudas de desvanecen.
- Desincentivar las actuaciones deshonestas, incluso si no son ilícitos penales, ya que la transparencia permite un control social que supera el de estricta legalidad. El propio del Moral remite a Heidenheimer, que distingue ente la corrupción negra (corrupción estricto sensu como los sobornos, etc.); la corrupción blanca (como el uso de les teléfonos oficiales para llamadas privadas) y la corrupción gris (como les conflictos de intereses en los nombramientos de antiguos políticos en cargos directivos de empresas privadas relacionadas con el que fue su antiguo cargo público). La transparencia es superior a la justicia penal porqué tiene eficacia incluso para evitar comportamientos que, aunque son legales, son poco éticas.

Para acabar, la transparencia está cambiando muy rápidamente la gestión pública. Esperemos que el próximo encuentro podamos evaluar positivamente los esfuerzos que se están realizando en la aplicación de la política de transparencia.

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN