

COMPARECENCIA DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA EN EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA

(realizada por D. Xavier Coller en representación de TI-España)

Transparencia Internacional España entiende que el proyecto de *Ley de Transparencia de Andalucía* constituye una oportunidad para mejorar la calidad de la democracia y de sus instituciones de gobierno y representación. TI-España también se congratula por que los partidos políticos se esfuercen por consensuar posiciones para tramitar y aprobar este proyecto de ley.

Se trata de una ley relevante sobre transparencia, no sobre buen gobierno. Entiendo que el Parlamento recibirá un proyecto de Ley sobre participación ciudadana que se referirá a las maneras en que la ciudadanía puede colaborar y participar en la administración y las instituciones de representación. Es necesario que esta futura ley se imbrique lo más posible con la ley de transparencia, que es un primer paso para el buen gobierno de la sociedad (transparencia, colaboración y participación activa). A estas alturas, las instituciones políticas no se pueden contentar con ser meras transmisoras de información. Esto es lo básico. Deben ser, además, receptoras de información y facilitar los canales para que la ciudadanía participe. La transparencia es un primer paso. Importante y básico, pero un primer paso.

La ley de transparencia nos habla del derecho de acceso a la información y de la publicidad activa, plantea hacer de la transparencia un eje transversal de la administración autonómica (y de las organizaciones asociadas vía financiación o dependencia) y plantea la creación de un consejo de transparencia y protección de datos de Andalucía. Creo que es importante hacer tres comentarios generales para ir a lo más particular. Estos comentarios hacen referencia al ámbito de aplicación, el tipo de información y el ente que vela por la transparencia. Me extenderé más al final en el tercer aspecto.

1. **Ámbito de aplicación.** Para cumplir con el deseo y la obligación de transparencia, la ley debe ser aplicable a todo organismo, organización, entidad, que reciba fondos públicos. No puede haber limitaciones más allá de cuestiones estratégicas de sentido común (defensa, seguridad, relaciones exteriores y protección de datos personales). La ciudadanía tiene derecho a saber quién y cómo se emplea su dinero y el parlamento tiene la obligación de garantizar ese derecho con esta ley. La Ley de transparencia abarca a un abanico amplio de entidades, pero sus señorías podrían plantearse eliminar lo que parecen ciertas limitaciones a la aplicación de la ley. El artículo 5 habla de Otros sujetos obligados. Este artículo remite al 15.2 y allí nos encontramos con que las entidades privadas que deberán cumplir con la normativa básica de transparencia son aquellas que reciban más de cien mil euros en subvenciones o ayudas, o cuando el 40% de sus ingresos provenga de ayudas públicas con un tope mínimo de cinco mil euros. Entiendo que la normativa básica (art. 3) marca el dintel de los cien mil euros, pero me pregunto si sus señorías pueden ir más allá, si no pueden rebajar ese dintel habida cuenta que el propio artículo 5.1 de la ley de transparencia y buen gobierno indica que “las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen *más amplio* en materia de publicidad”. Se refiere a la publicidad activa.

Pongamos que tengo una empresa y que mis ingresos son de 500 mil euros. Recibo subvenciones por valor de 99 mil euros en total. Esto es, casi un 20% de mis ingresos. Esta empresa NO estaría obligada por la normativa de transparencia pero recibe una buena cantidad de dinero

público. Estas empresas pueden ser opacas y se priva a la ciudadanía del derecho a saber cómo se usa su dinero puesto en manos privadas. Es posible que yo haya malinterpretado el artículo, pero tal como está redactado, se presta a gran confusión. Ayer hice un experimento: le pedí a mi pareja que se leyera el artículo y que me diera su interpretación. También se lo pedí a un amigo de transparencia internacional. Ninguna de las dos interpretaciones coincidía con la mía. Quizá, se podría ser más claro al respecto ya que hablamos de ser transparentes. Reduzcan al mínimo la opacidad en el uso del dinero público.

Por cierto, en ese mismo artículo 15.2, de manera confusa, se menciona también a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales. Creo que con la que está cayendo, y para evitar confusiones, sus señorías podrían poner un punto tres en el artículo 15 indicando que “los partidos políticos, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales deberán cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en esta ley”, no en la normativa básica, que puede ser más restrictiva, sino en esta ley. Repito: No puede haber limitaciones para que la ciudadanía ejerza su derecho de acceso a la información (especialmente en lo que respecta a partidos, sindicatos y organizaciones empresariales), y menos con la que les está cayendo. La ley debe ser clara en esto.

2. Tipo de información. La información que reciba la ciudadanía, ya sea porque la pide o porque la administración la ofrece motu proprio, debe ser completa para cumplir con el objetivo de transparencia y garantizar el derecho a construir una ciudadanía bien informada. En este sentido, la ley tiene un cierto margen de mejora en algunos aspectos de publicidad activa. Entro sólo en algunos asuntos. En el artículo 15.1.a, que hace referencia a la información relativa a los contratos de entidades afectadas por la ley, podría incluir también los criterios o los baremos con los que se decide la selección de los participantes en el procedimiento de licitación. Así se podría proceder también en el artículo 15.1.c que hace referencia a subvenciones con convocatoria pública. La transparencia en los criterios permite a la ciudadanía conocer la manera en que actúa la administración y evita opacidades que dan pábulo a especulaciones de todo tipo. Creo que esto es lo que menos interesa a las instituciones en estos momentos. Probablemente haya normas o reglamentos que indiquen que se deben publicitar estos criterios o baremos, pero no estaría de más remarcarlo en esta ley de transparencia. Además, no estaría mal que se pudiera indicar en la ley que la ciudadanía tiene derecho a conocer la oferta de quien gana el concurso y que cuando haya datos protegidos, se disociarán o enmascararán adecuadamente, pero no se privará al ciudadano de conocer a quién (y por qué) se destinarán los recursos públicos.

El artículo 11 hace referencia a la información sobre altos cargos y responsables de las entidades sujetas a esta ley. Este artículo prevé la identificación de los altos cargos, informar sobre las retribuciones que reciben (de toda naturaleza), las indemnizaciones en caso de cese, las actividades, bienes, intereses y retribuciones de altos cargos de la administración y las declaraciones anuales de bienes y actividades de representantes locales, con las garantías debidas.

El artículo 11 no recoge lo que se conoce como “indemnizaciones por razón de servicio”, también conocidas como “dietas”. Quizá se podría indicar en ese artículo 11 en lugar de “las retribuciones”, “los ingresos de cualquier naturaleza percibidos anualmente...” También estaría bien considerar la inclusión de un apartado en el que se indicara la obligación de publicitar cualquier regalo cuyo valor fuera superior, por ejemplo, a 20 euros.

Probablemente, sería bien recibido que las declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones (art. 11.d) no se refirieran sólo a altos cargos de la administración de la Junta de Andalucía, sino de todas las organizaciones, entidades, organismos a las que son de aplicación esta ley, incluyendo los entes locales y el Parlamento de Andalucía.

Es más, no estaría de más que junto a la identificación de los responsables de las entidades del ámbito de aplicación de la ley (altos cargos, cargos de designación), se incluyera su currículum, sus

credenciales educativas, y muy especialmente su formación o experiencia con aquello relacionado con el puesto que desempeña, no sólo la trayectoria profesional. Estarían ustedes yendo un paso más allá de lo previsto en el artículo 6.1 de la ley de transparencia y buen gobierno, que pide el perfil y la trayectoria profesional. De esta manera la ciudadanía se puede hacer una idea cabal de la cualificación de sus responsables. También es una manera de justificar la selección de una persona para el puesto. Ya que no hay controles de acceso para estos puestos de designación o de confianza, sería bueno que desde la ley se condujera a motivar la elección de las personas a través de la exposición pública de su currículum.

3. Consejo de transparencia. Me extenderé un poco más. El tercer aspecto que quiero resaltar es el de la necesidad de un órgano que vele por el cumplimiento de la ley. En este proyecto de ley se opta por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Se prevé que sea un órgano independiente, cuyo director sea elegido por el parlamento y que se rodee de una comisión consultiva con representantes enviados por distintas entidades, entre las cuales está la sociedad civil organizada (consumidores y usuarios, intereses económicos y sociales) y personas expertas. Es un avance importante. Debe funcionar con objetividad, profesionalidad e independencia “de las administraciones públicas”, se dice en la ley (art.43.3)

En este aspecto creo que es importante que la ley sea clara en lo que se refiere a la dependencia orgánica del Consejo. ¿Dependerá de la Consejería de presidencia como parece colegirse del artículo 43.4? ¿O será un órgano autónomo que dependa, por ejemplo, del Parlamento, que es quien designa a su dirección? Quizá se puede aportar un poco más de claridad al respecto. En cualquier caso, creo que es importante que se transmita la imagen de independencia *real* y que nunca se pueda arrojar una sombra de duda sobre este asunto. Por ello, creo que es preferible un Consejo que dependa del legislativo y no del ejecutivo.

Es importante que se garantice la independencia y neutralidad del Consejo, comenzando por su dirección. Sólo así puede ganar legitimidad frente a la sociedad y construirse una imagen de seriedad que permita ser visto por la sociedad como un instrumento que vele también por sus derechos. Para ello, creo que es necesario garantizar tres aspectos: la elección de la dirección, la elección de la comisión consultiva, y la clarificación de la capacidad sancionadora.

Primero, se dice en la ley (art. 47.1) que la elección de la dirección del Consejo se hará por mayoría absoluta de votos en el Parlamento. El riesgo que se corre con esta medida es que el nombramiento dependa sólo de un grupo político, dejando de lado a otros grupos, es decir, a partes importantes de la sociedad. De esta manera, se pueden arrojar dudas sobre la independencia y neutralidad requerida para el ejercicio de las funciones de dirección del Consejo. No sería bueno que el órgano encargado de velar por la transparencia (por la calidad de la democracia, en suma) fuera sospechoso de partidismo. Quizá sería más creíble la independencia de la dirección si se utiliza una mayoría cualificada (por ejemplo, dos tercios, 66%, o tres cuartos, 75%) que obligue a los grupos parlamentarios de distinto signo ideológico a consensuar nombramientos. De esta manera, se traslada a la sociedad la visión de que la dirección (y el funcionamiento del consejo) está por encima de la lógica de los intereses de los partidos y se evitan especulaciones y sospechas de funcionamiento parcial.

Es más, la Ley puede prever que los candidatos/as se sometan a un escrutinio parlamentario en una comisión creada a tal efecto en el que los grupos analicen la idoneidad de las personas propuestas para el puesto. Creo que esto aportaría seriedad, blindaría a la dirección de sospechas partidistas y proyectaría una imagen de independencia y neutralidad.

Segundo, la dirección estará apoyada por una comisión consultiva de 14 miembros que representan a la administración, universidades, sociedad civil organizada y personas expertas. Se trata de un avance importante al incorporar a la sociedad civil. También contempla la presencia de

diputados/as. Quizá sería conveniente explicitar que deberá haber un representante de cada grupo parlamentario, sea cual sea el número de grupos.

La ley no es clara respecto a quién tiene la potestad para decidir qué persona irá en representación de cada entidad. No se saben cuáles serán los criterios de acceso a la Comisión consultiva. Se supone que estos criterios se dejan a voluntad de las entidades, que son quienes “colocan” a sus miembros (sin saber con qué criterios ni por qué motivos) en la Comisión consultiva. Probablemente, no sea buena idea porque no garantiza que los/as representantes sean los óptimos o, por lo menos, sean adecuados para la misión importante del consejo consultivo. Esto puede redundar en un funcionamiento subóptimo de la Comisión consultiva, lo que puede contribuir a erosionar la imagen de esta Comisión y, por extensión, del Consejo.

Se corren riesgos innecesarios que se pueden evitar recurriendo a la transparencia. Por ejemplo, se puede indicar en la ley que se solicitará a las instituciones invitadas una terna de nombres sin prelación. También se puede indicar en la ley que los representantes de las instituciones en el consejo consultivo pasarán por un escrutinio parlamentario en la misma comisión en que se escutarán las candidaturas para la dirección del Consejo. En ausencia de criterios de acceso, también se puede indicar en la ley que el Consejo estará obligado a publicitar el currículum de los miembros de la Comisión consultiva y su adecuación a la misión del Consejo.

Tercero, en la ley no queda claro quién es el responsable de las sanciones. O mejor dicho, a la hora de detectar las infracciones (es decir, la no transparencia) se descansa en las denuncias de la ciudadanía, otros órganos que hacen la petición, una orden superior o por iniciativa del órgano competente, que no queda claro cuál es (art. 57.1, procedimiento). La misión del Consejo será instar a la incoación del procedimiento, quien recibirá los resultados del procedimiento. Y en caso de derivarse sanciones, parece que la decisión descansará en el órgano que determine la administración o la entidad a la que pertenezca el sujeto infractor. Es decir, el Consejo pide que se investigue la no transparencia, el órgano que acoge al infractor/a investiga (una ONG, un club de fútbol) y, en caso de que detecte opacidad o falta de transparencia, la sanción parece aplicarla el órgano acusado de falta de transparencia. El Consejo recibe los resultados del expediente incoado. Es decir, no tiene capacidad de control de la aplicación de la ley ni capacidad sancionadora.

Se ha escogido una forma de *control endógeno* que, nuevamente, puede arrojar sospechas sobre la independencia del proceso y la voluntad real de transparencia. Y probablemente, esto no sea lo más adecuado. Probablemente, se podría evitar si se escoge un tipo de *control exógeno* para verificar el cumplimiento de la ley y determinar las sanciones correspondientes. Dado que se trata de un asunto de la mayor relevancia, es importante trasladar a la ciudadanía que la opacidad es sancionable y no se soluciona con arreglos internos. Se puede dotar al Consejo de la capacidad fiscalizadora de la aplicación de la ley, ser receptor de las denuncias ciudadanas, y tener capacidad sancionadora o, al menos, capacidad para proponer sanciones para que las apliquen los órganos competentes (consejería competente en materia de presidencia o entidad local titular del servicio público).

De esta manera, se puede contribuir a construir la credibilidad que necesitará el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Queda la asignatura de crear una dotación presupuestaria necesaria para poner en marcha esta ley y que los problemas financieros no limiten la voluntad de transparencia que se tiene desde el legislador y que exige la ciudadanía.

Repito para finalizar, Transparencia Internacional España cree que se está frente a una oportunidad de profundizar en la calidad de la democracia y de dar respuesta a algunas demandas ciudadanas. Es un buen punto de partida hacia el buen gobierno y tiene un cierto margen de mejora que les animo a desarrollar.

Problemas de expresión

Exposición de motivos. “La transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra Carta Magna”.

Art. 4.4. “Las Administraciones Públicas andaluzas podrán acordar, previo apercibimiento y audiencia al interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento sin que el mismo hubiera sido atendido. La multa SERÁ de 100 a 1.000 euros reiteradas por períodos de quince días hasta el cumplimiento.”

Art 14.c. “Una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite” (no queda claro qué es lo que se debe encontrar en trámite para que la ciudadanía pueda participar...)

Adendas

Quiero destacar algo muy importante. La brecha digital es importante en Andalucía. También en el resto de España. Los que no son nativos digitales (especialmente la gente más mayor) puede tener dificultades para ejercer el derecho de acceso a la información. La ley recoge el “principio de no discriminación tecnológica”, por lo que se deberá velar para que las administraciones hagan pública la información también por medios no telemáticos. Sólo de esta manera no privarán a nadie de sus derechos y serán más justos.

La ley también es proactiva (art. 17) en la medida en que fomenta que se informe a la ciudadanía más allá de los aspectos que contempla la ley.