



## LEY DE TRANSPARENCIA Y PORTALES DE TRANSPARENCIA

Isabelo Fernández Solano  
Director Área Planificación y NN. TT.  
Diputación de Badajoz

M<sup>a</sup> Luz Durán González  
Jefa de Sección de Internet e Intranet  
Diputación de Badajoz

# Vamos a hablar un poco de economía...



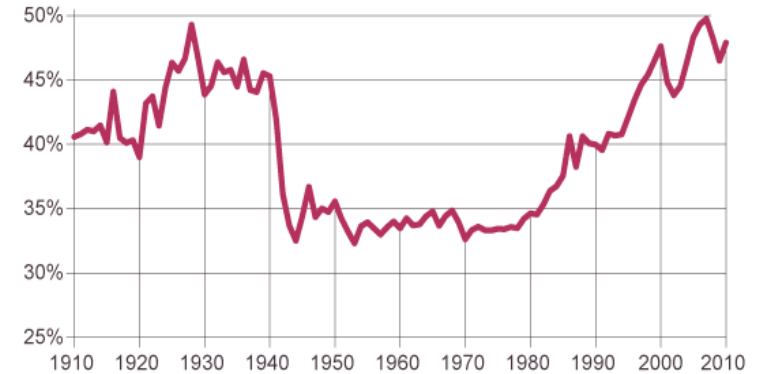
- Thomas Piketty

- “El capital en el siglo XXI”
- $r > g$  = desigualdad
- $r < g$  = igualdad
  - $r$  = tasa de remuneración del capital
  - $g$  = tasa de crecimiento de la economía

REPARTO DE LA RIQUEZA EN EE UU

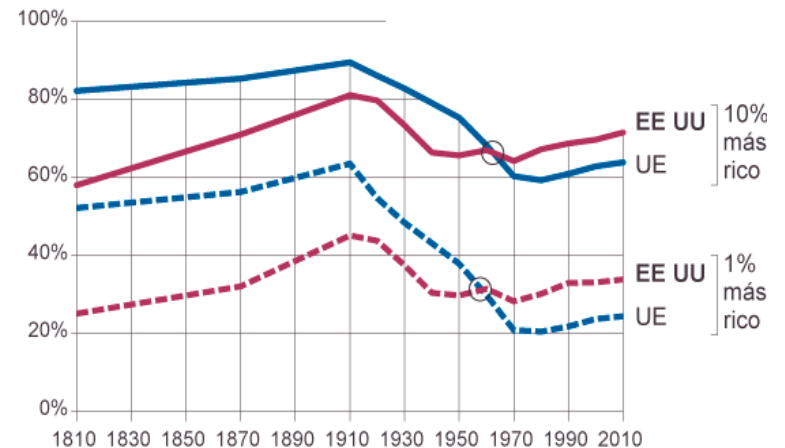
► Ingresos de los más ricos

% de los ingresos totales del país que van al 10% más rico



► Estados Unidos supera a la UE en desigualdad

% de la riqueza que poseen los más ricos



## Vamos a hablar un poco de economía (II)...



- **Más importante aún**

- **c > h = desigualdad**
- **c < h = igualdad**
  - **c = funcionarios públicos y líderes políticos corruptos**
  - **h = funcionarios y políticos honrados**
- **Ejemplos: Rusia, China, Nigeria, Brasil, ...y ESPAÑA**

- **Datos de OXFAM:**

- Los tres españoles más acaudalados duplican en riqueza al 20% de la población más pobre (9 millones de personas)
- Las mayores fortunas españolas incrementaron su riqueza en el último año en 12.300 millones de euros.
- Las veinte personas más ricas en España poseen una fortuna similar a los ingresos del 30% más pobre de la población (casi 14 millones de personas).



# SITUACIÓN ACTUAL (I)



- La democracia moderna pierde adeptos
- La democracia representativa está en crisis: ¿qué es realmente representar al pueblo?: la práctica habitual deja mucho que desear...
- **DESAFECCIÓN POLÍTICA:**
  - Desconfianza general de los políticos
  - Problema de legitimidad y representatividad: No nos representan
  - Sistema democrático insatisfactorio en el marco de la crisis
  - Carencia de confianza en las instituciones
  - Falta de confianza en los partidos políticos.
    - Deficiente nivel de afiliación política
    - Participación política de baja intensidad
    - Los partidos no son buenos intermediarios de los ciudadanos. Nuevas plataformas ciudadanas
    - La deliberación política es cosa de unas élites o “castas” (Pablemos dixit)



## SITUACIÓN ACTUAL (II)



- **En medio de todo se mete Internet y las redes sociales**
  - Cambio de paradigma en la forma de relacionarse con los gobiernos
  - Permite interactuar a gobernantes y gobernados en un plano horizontal, sin intermediarios.
- **Nuevas exigencias democráticas:**
  - Democracia de calidad
  - Gobierno abierto y transparente
  - Que rinde cuentas
  - Exigencia de nuevos modelos y vías de participación y deliberación
  - Empiezan a aparecer nuevos conceptos....



# TRANSPARENCIA:



- Es una idea simple pero difícil de concretar:
  - sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país
  - sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio
  - debe ofrecerse en todos los poderes, no sólo en el ejecutivo, pues el Legislativo y el Judicial, también deben comenzar a abrir sus puertas y ventanas a este nuevo paradigma
- Tres aspectos importantes y que sirven de síntesis:
  - El uso de los datos (¿qué?).
  - Los procesos de adopción de las políticas públicas (¿cómo?).
  - La racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno (¿por qué?).
- Dos tipos de transparencia:
  - **Reactiva:** Derecho a poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de estas. EL ciudadano puede acceder y consultar libremente los documentos existentes.
  - **Proactiva:** Obligación de publicar y divulgar la información sobre la actividad gubernamental a través de las nuevas tecnologías, permitiendo supervisar el funcionamiento interno de una organización gubernamental.
    - Implica la existencia de un sistema de prestación voluntaria de información fácil, gratuita y adecuada, facilitando que los procedimientos, estructuras y procesos estén disponibles para su valoración.



# Gobierno Abierto



- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales
- Apoyar la participación ciudadana
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los gobiernos
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas
- Un buen ejemplo: la web de gobierno abierto de Euskadi [www.irekia.euskadi.net](http://www.irekia.euskadi.net)

## Open Data:



- Compromiso del gobierno a exponer los **datos públicos** que obran en su poder de **forma reutilizable**, con el fin de que terceros puedan crear servicios derivados de los mismos. Como consecuencia, los conjuntos de datos expuestos se ofrecen bajo [licencias de propiedad abiertas](#), que permiten su redistribución, reutilización y aprovechamiento con fines comerciales.
- **A quién puede interesarle los datos.**
  - Los datos se publican en formato reutilizable con el fin de que terceros puedan crear servicios derivados de los mismos:
    - Por parte de la **iniciativa privada**: servicios con fines comerciales que contribuyan a generar valor para la ciudadanía.
    - Por parte de **otras Administraciones Públicas**: servicios horizontales útiles para la ciudadanía y con información procedente de las diferentes administraciones competentes.
    - Por parte de agentes interesados en **fomentar la transparencia** de las Administraciones Públicas: iniciativas de análisis y evaluación de la gestión pública.
- Un buen resumen de lo que es y lo que hay que hacer: <http://opendata.aragon.es/portal/open-data>
- Ejemplo: [www.datos.gob.es](http://www.datos.gob.es) y <http://dadesobertes.gencat.cat/es/> .
- Extremadura un mal ejemplo <http://gobiernoabierto.gobex.es/>





# PREÁMBULO – ASPECTOS MÁS IMPORTANTES DE LA LEY



- Ley avanza y profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que vincula a un amplio número de sujetos: Administraciones Públicas, Poder Legislativo y Judicial y otros órganos constitucionales y estatutarios.
- La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos.
  - Información institucional, organizativa y de planificación.
  - Información de relevancia jurídica.
  - Información de relevancia económica, presupuestaria y estadística.
  - Obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía.
- Creación de un Portal de Transparencia
- Crea un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
- Vamos verla con un poco más de detalle



# TÍTULO I - TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA



- **Ámbito subjetivo (art. 2 y 3):** Todas las administraciones (estatal, autonómica y local), organismos autónomos, agencias, entidades y corporaciones de derecho público, fundaciones, partidos, sindicatos, entidades privadas subvencionadas, etc.
- **Publicidad activa (arts, 5 y ss.):**
  - La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.
  - Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad
  - Información institucional, organizativa y de planificación:
    - información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa.
    - Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución
  - Información de relevancia jurídica:
    - Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares
    - Anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos y proyectos de Reglamentos.
    - Memorias, informes y documentos sometidos a información pública



# TÍTULO I - TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA (II)



- Información de relevancia económica:
  - Todos los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.
  - La relación de los convenios suscritos y encomiendas de gestión.
  - Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
  - Los presupuestos, su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
  - Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
  - Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos.
  - Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad.
  - Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.
  - La relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real



## TÍTULO I - TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA (III)



- Control:
  - AGE:
    - Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
    - Portal de Transparencia
  - La AGE, las CC. AA. Y las EE. LL. podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo.
- Principios técnicos:
  - Accesibilidad
  - Interoperabilidad
  - Reutilización



# TÍTULO I – DERECHO DE ACCESO A LA INFORM. PÚBLICA



- **¿Quién?**
  - Todas personas, de acuerdo con art. 105 b. y normativa autonómica (en su ámbito)
- **¿Qué? Información pública**
  - Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones
- **Excepciones:**
  - Seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, intereses económicos y comerciales, política económica y monetaria, secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, protección del medio ambiente.



## TÍTULO I – SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



- Mediante solicitud que debe contener la identidad del solicitante, la información que se solicita, dirección de contacto preferentemente electrónica, exposición de motivos (opcional).
- Causas de inadmisión. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:
  - Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
  - Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
  - Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
  - Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
  - Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.
- Tramitación.
  - En un mes, pudiendo ampliarse a dos si fuera mucho volumen.
- Resolución
  - Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada.
  - Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.
  - Recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24
  - El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.



## TÍTULO I – IMPUGNACIONES Y RECURSOS



- Solo cabe el contencioso-administrativo salvo...
- Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (debe ser previo al contencioso-administrativo)
  - Se presenta antes de un mes
  - Tres meses para resolver o se entiende desestimada
  - Comunicación al Defensor del Pueblo de la resolución

## TÍTULO II – BUEN GOBIERNO



- Se trata de principios generales comúnmente aceptados:
  - Principios generales
    - Transparencia, eficacia, economía y eficiencia.
    - Dedicación al servicio público.
    - Imparcialidad.
    - Trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
    - Diligencia y calidad.
    - Conducta digna y trato correcto.
    - Asunción de responsabilidad en las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.
  - Principios de actuación:
    - Dedicación plena e incompatibilidad.
    - Reserva información procedente del ejercicio de sus competencias.
    - No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones.
    - No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. Desempeñarán sus funciones con transparencia.
    - Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos.
    - No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales





## TÍTULO II – BUEN GOBIERNO (II)



- **Infracciones:**
  - Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.
  - Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria
  - Infracciones disciplinarias
    - Tipificadas en muy graves, graves y leves
- **Sanciones:**
  - Leves, grave y muy graves
- **Prescripción:**
  - Un año, tres años y cinco años en función de la gravedad



## TÍTULO III. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



- Encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. de gestión económico-presupuestaria
- Composición:
  - El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que lo será también de su Comisión
  - La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.
    - El Presidente (propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 5 años)
    - Un Diputado.
    - Un Senador.
    - Un representante del Tribunal de Cuentas.
    - Un representante del Defensor del Pueblo.
    - Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
    - Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
    - Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Las CC. AA. Pueden crear Consejos de Transparencia y Buen Gobierno



## DISPOSICIÓN FINAL NOVENA: ENTRADA EN VIGOR



- La entrada en vigor de esta ley se producirá de acuerdo con las siguientes reglas:
  - Las disposiciones previstas en el título II entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
  - El título preliminar, el título I y el título III entrarán en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
  - Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

## CRÍTICAS A LA LEY (I):



- El “vía crucis” del ejercicio del derecho:
  - Hay que solicitarlo y la Administración dispone de un mes para resolver (art.20.1 LT). Contra la desestimación presunta cabe la reclamación potestativa (arts.20.5 y 24 LT) en el plazo de un mes ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se entenderá desestimado si no hay respuesta en tres meses (art.24.4 LT). Y ahora ya solo cabe acudir al proceso contencioso-administrativo, pagando las tasas judiciales y exponiéndose a la imposición de las costas.
- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno queda “bajo sospecha” de parcialidad por su composición mayoritariamente política.
  - Además podrán las Comunidades Autónomas crear sus propios Consejos de Transparencia y Buen Gobierno como alternativa (art.24.6 y Disp.Ad.Cuarta LT)
- Se queda corta:
  - El derecho a la transparencia se proyecta sobre las Administraciones públicas en toda su extensión pero cuando se trata de órganos constitucionales ( Congreso y Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Defensor del Pueblo) o entes independientes ( Banco de España) e incluidos “instituciones autonómicas análogas”(iii), la transparencia solo alcanza a sus “actividades sujetas a Derecho Administrativo



## CRÍTICAS A LA LEY (II):



- El derecho a la transparencia se proyecta sobre “partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales” (art.3 a,LT) pero curiosamente no a las entidades vinculadas o dependientes de las mismas ( Fundaciones, sociedades mercantiles,etc).
- El Portal de Transparencia (en la Administración del Estado) o web institucional respecto de otras Administraciones, es una buena idea aunque lamentablemente:
  - No es posible saber a priori con qué periodicidad se publicará, ni qué criterio determinará la relevancia o irrelevancia de lo que se colocará en la red.
  - Impone la publicación del organigrama de cargos indicando su “perfil y trayectoria profesional”, lo que puede ser maravilloso si detalla su filiación a partidos políticos, los procedimientos judiciales en que se ha visto implicado o qué autoridad le nombró para los mismos, pero puede ser una decepción si se limita a un parco y discreto currículum.
- El foco de luz de la Ley de Transparencia y el acceso de cualesquiera interesado lo será solamente a “los expedientes “ o sea a las actuaciones que constituyen el antecedente formalizado de las decisiones administrativas, pero queda expresamente fuera y que serán inadmitidas de plano a trámite según el art.18 LT:
  - *Las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.* ( Curioso porque precisamente cuando se elabora la información es cuando se está a tiempo de corregirla o enriquecerla con alegaciones)
  - *– “Las referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas”* ( Mas curioso porque precisamente esas notas que figuran en la mesa de trabajo son las que suelen plasmar la voluntad real, tendencias e influencias que contribuyen a gestar la decisión final. Es fácil imaginar alguna avispada autoridad ordenándole al funcionario que su opinión se la mande calificada de “nota auxiliar” en vez de “informe” y así nunca verá la luz si no interesa.
  - *– “ Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”* ( Será fácil para la autoridad interesada en la opacidad apreciar la necesidad de esa reelaboración de la información).



## CRÍTICAS A LA LEY (III):



- La “transparencia” cuesta y las Administraciones se escudarán en la austeridad impuesta por la crisis económica.
- Faltan indicadores críticos u homologaciones que permitan verificar el grado de transparencia en cada Administración. Las habrá cumplidoras de mínimos y de máximos.
- Faltan estímulos o penalidades “institucionales”, esto es, que las Administraciones reticentes sientan la guadaña de subvenciones en caso de no aplicar la Ley u otras medidas gravosas que empujen a las autoridades a la aplicación exacta y clara de la LT.
- Falta un Habeas Diaphanum, esto es, un procedimiento contencioso-administrativo judicial sumario de tutela del Derecho a la Transparencia. Hay muchos órganos y cauces para reclamar pero al final se desembocará en un proceso contencioso-administrativo ordinario, lo que llevará a que la ansiada transparencia llegará cuando la situación a examinar haya o sus responsables hayan desaparecido o “borrado las huellas” del crimen.
- La entrada en vigor escalonada. El Código de Buen Gobierno al día siguiente a su publicación. El resto de la Ley ( Transparencia) al año. Y para las Comunidades Autónomas y entes locales a los dos años.
- No deja de ser curioso que el Código de Buen Gobierno entra automáticamente en vigor pero la puesta en marcha del órgano encargado de incoar los procedimientos sancionadores puede extenderse un año.



## COSAS BUENAS DE LA LEY:



- La tipificación de infracciones en materia de gestión económico-presupuestarias para los cargos públicos que incumplan casi todo lo imaginable de la gestión económica y presupuestaria:
  - infracciones muy graves:
    - La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro” (28 b),
    - La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos” (28 g)
    - La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva” (28, e).
- Se añaden infracciones para los altos cargos inspiradas en las propias del común disciplinario de los funcionarios ( por ejemplo, se incluye como infracción muy grave o grave “la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales” (art.29 LT). Entre otras posibles sanciones nada menos que la amonestación con publicidad o la destitución del cargo con prohibición temporal de obtener otro.
- El problema es las sanciones al final las impone el Gobierno de la nación o el autonómico ( o el ministro del ramo o equivalente)- art.31.4 LT), y es sabido que si se instruye un expediente sancionador y finalmente se archiva, ningún particular está legitimado para conseguir que se imponga una sanción al cargo público infractor. O sea, la posible impunidad práctica puede ser una realidad...

