

# LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

José Luis Ayllón Manso

José Luis Ayllón, secretario de Estado de relaciones con las Cortes, explica en este artículo que la reforma de la Administración ha sido desde el comienzo una de las preocupaciones principales del Gobierno actual, como ponen de manifiesto las continuas medidas aprobadas por el Consejo de Ministros. Entre ellas, la más ambiciosa ha sido la Ley de Transparencia que, junto con el plan de regeneración democrática, pretende que los ciudadanos vuelvan a confiar en las instituciones.

## REFORMAS PARA RECUPERAR LA CONFIANZA EN LA ECONOMÍA

Tras las elecciones generales de 2011, el nuevo Gobierno de España era perfectamente consciente de que su principal misión en toda la legislatura iba a consistir en recuperar la confianza.

Por un lado, la confianza de los españoles en la economía, lo que implicaba también que se recuperara la confianza del mundo en España. Había que hacerlo para crear empleo y para que el país volviese a crecer. Pero también había que recuperar la confianza de los ciudadanos.

nos en sus instituciones, que estaba maltrecha y llena de desafección.

Para recuperar la primera de las confianzas perdidas, eran necesarias reformas económicas. Para recuperar la segunda, para conseguir la regeneración de nuestro sistema democrático, eran imprescindibles las reformas institucionales.

Por eso, el Gobierno, consciente de su enorme tarea y de su importante ambición, comenzó desde el primer minuto de la legislatura a articular el más ambicioso programa de reformas económicas e institucionales que España ha afrontado en toda su historia reciente.

La economía era lo urgente. Pero, junto a lo urgente, el Gobierno nunca dejó de lado lo que también era necesario. Por eso, desde el primer día, junto a las reformas económicas, se empezaron a introducir medidas de regeneración democrática.

Por esa razón, en el primer Consejo de Ministros con decisiones ejecutivas de la legislatura, el 30 de diciembre de 2011, ya se planteó una reforma de la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos. Se redujeron en un 20% las aportaciones que recibían los partidos políticos. Y en los Presupuestos del año siguiente, se volvieron a reducir otro 20% adicional. Porque los partidos políticos debían apretarse el cinturón igual que lo estaban haciendo las Administraciones y el conjunto de los españoles.

También, en los primeros días de Gobierno, se decidió que fuera incompatible para los ex altos cargos el cobro de cesantías con la percepción de cualquier otra retribución, ya fuera pública o privada y se redujo el parque móvil de

vehículos oficiales limitando su uso a un número reducido de altos cargos.

Y se reformó la Ley de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, con una nueva regulación de lo que se conoce como «Personas expuestas políticamente», extendiendo las máximas obligaciones de transparencia y control, entre ellas el control sobre sus actividades bancarias, a un elevado número de cargos públicos que antes no estaban sujetos.

Del mismo modo, a lo largo de todo el mandato, el Gobierno ha reforzado la lucha contra el fraude fiscal y a la Seguridad Social en distintos frentes.

En el trasfondo de todas estas medidas, siempre ha latido la firme determinación del Gobierno de llevar a cabo una profunda transformación de la Administración española. Y las dos iniciativas más importantes para lograrlo son la CORA (la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

#### LA LEY DE TRANSPARENCIA

España cuenta ya con una Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por primera vez en diez legislaturas democráticas. Impulsada por el Gobierno de Mariano Rajoy en 2012 y completada su tramitación parlamentaria a finales de 2013, nuestro país tiene en su haber una ley llamada a cambiar la cultura institucional en el ejercicio de funciones públicas y refuerza la ejemplaridad en los comportamientos públicos, ligando el valor de la transparencia con un marco ético y jurídico de buen

gobierno, con normas de rango legal, sistemática jurídica y parámetros claros de exigencia y responsabilidad.

La aplicación de la transparencia se extiende a todas las Administraciones, órganos estatutarios y constitucionales, a los que se añade de forma expresa la Casa Real —la primera de Europa que lo hace en el texto de una ley de este calado—, y también a los partidos políticos y las organizaciones empresariales y sindicales, así como las entidades privadas que reciban una financiación pública relevante.

En el capítulo de buen gobierno se introducen obligaciones para los altos cargos de todo el sector público, tipificándose además infracciones en materia de conflictos de intereses, de gestión económico-presupuestaria y de naturaleza disciplinaria.

Para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de la Administración, se crea, de acuerdo con la Ley de transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano independiente cuyo presidente es nombrado con intervención del Parlamento y con la clara misión de velar por el cumplimiento de la ley. El Consejo de la Transparencia cuenta además con una comisión compuesta por un diputado y un senador, y un representante del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de la Agencia Española de Protección de Datos, de la secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Aunque las comunidades autónomas pueden crear su propio órgano para resolver sobre las reclamaciones que afecten a la Administración autonómica y las entidades locales de su ámbito territorial, la Ley de transparencia prevé

la posibilidad de que aquellas puedan atribuir esta función al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante el correspondiente convenio de colaboración. Con ello se pretende evitar la proliferación de organismos de esta naturaleza en favor de una mayor eficiencia y ahorro.

#### EL PORTAL DE LA TRANSPARENCIA

El 10 de diciembre de 2014, día que entró en vigor la Ley de transparencia en lo que se refiere al ejercicio del derecho de acceso y a las obligaciones de publicidad activa para la Administración General del Estado (comunidades autónomas y entidades locales tienen un año más para adaptarse a la norma), se puso en funcionamiento el portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, ubicado en la dirección web <http://transparencia.gob.es>, en la que los ciudadanos españoles pueden consultar toda la información pública prevista en la ley. El portal es también el punto a partir del cual se puede ejercer el derecho de acceso a la información, a través de un procedimiento administrativo electrónico.

Con ello se ha dado cumplimiento al artículo 10 de la Ley de transparencia, que establece que la Administración General del Estado desarrollará un portal de la transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que esta norma se refiere.

La ley, además, define los principios —accesibilidad, interoperabilidad y reutilización— a los que deberán adecuarse las prescripciones técnicas de acuerdo con las cuales habrá de publicarse la información.

El portal se ha desarrollado haciendo uso de medios propios de la Administración. Para ello el portal extrae gran parte de la información de fuentes centralizadas de datos y en otros casos, son las unidades de información de transparencia que se han dotado en cada ministerio las que vuelcan la información que por sus características no se obtiene de fuentes centralizadas. La Administración pone así a disposición de los ciudadanos la información de la que dispone para garantizar la publicidad activa en un mismo y único punto de acceso.

En el portal de la transparencia se encuentra la normativa destacada, las leyes y reglamentos en elaboración, las funciones de los ministerios y los planes estratégicos, los currículos de los altos cargos y el montante de sus retribuciones. Y lo que es de más interés para los ciudadanos: los contratos, las subvenciones, las cuentas anuales, la información presupuestaria, las auditorías y la fiscalización.

Para ello se han tenido que realizar numerosas adaptaciones no solo técnicas sino también jurídicas, que permitan acceder a esta información de forma clara y comprensible. Así, por ejemplo, se modificó la Ley General de Subvenciones para convertir la Base de Datos Nacional de Subvenciones que tenía carácter reservado en el sistema nacional de publicidad de subvenciones, lo que permite que a través del portal de la transparencia, hoy podamos conocer todas las subvenciones concedidas, a quién se han concedido, por qué motivo y podamos realizar búsquedas por medio del NIF, nombre o denominación del beneficiario, sector de actividad, u organismo concedente.

Pero toda aquella información que no encontramos en el portal, aquella información que no se hace pública de

forma proactiva por no estar recogida en las categorías que prevé la ley, se puede solicitar ejerciendo el derecho de acceso en ella regulado.

El ciudadano recibirá la respuesta tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo con la información que les faciliten los órganos directivos de la Administración. Se trata de un procedimiento ágil cuya resolución será recurrible ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o si el interesado lo prefiere, directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el portal de transparencia habrá una ventanilla permanentemente abierta, veinticuatro horas y siete días a la semana, a la que los ciudadanos podrán acudir para solicitar información.

El acceso de los ciudadanos a toda la información pública ha exigido un importante esfuerzo de gestión y una especial dedicación por parte del personal.

Por esta razón, el Gobierno ha desarrollado un plan de formación específico en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y ha creado una unidad específica en el marco del departamento de la reforma de las Administraciones Públicas para la gestión del portal y la información publicada, la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI), entre cuyos principales cometidos destacan la coordinación, el control y la supervisión de los contenidos que las unidades de información de la Administración General del Estado trasladan al portal de la transparencia y la elaboración y supervisión de las directrices generales de diseño del portal de la transparencia y la gestión de sus contenidos. En los Presupuestos Generales del Estado

para el año 2015 se contemplaba precisamente su dotación con ocho efectivos de personal funcionario, sin ningún incremento en el capítulo de personal con la reasignación de personal de unidades que se han suprimido.

El portal ha sido desarrollado por personal técnico de la Dirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de acuerdo a los criterios funcionales del Ministerio de la Presidencia. Para ello, se han utilizado aplicaciones ya desarrolladas, y en uso como ha sido el caso de ACCEDA, que se ha reutilizado para crear la aplicación de la gestión de las solicitudes de acceso a la información que incorpora el portal. También se ha reprovechado la parte de infraestructura, sistemas, comunicaciones así como la de atención a usuarios, que se comparte con otros proyectos ya en curso. La mayor parte del portal está construido con *software libre*.

En el momento de su lanzamiento se pusieron a disposición del ciudadano en el portal de la transparencia más de 540.000 registros accesibles, con bases completas de datos que no eran públicas, que formaban parte de intranets ministeriales o de ficheros internos. El tamaño total aproximado de los datos accesibles directamente desde el portal: 75 Gb. Este volumen no ha parado de crecer en los meses siguientes con la actualización permanente de datos.

#### EL PLAN DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Sin embargo, el esfuerzo en pro de la transparencia de esta Administración no se ha agotado ni en la nueva ley ni en

portal de la transparencia. Y ello es así porque la transparencia ha impregnado toda la acción del Gobierno.

Ha impregnado su programa económico y también su programa político, muy centrado, toda la legislatura, en las medidas de regeneración democrática y lucha contra la corrupción, siempre con un acento especial en el aumento de la fiscalización y la transparencia de todo lo público.

Por ello, con el impulso decidido del presidente del Gobierno, y con un diálogo permanente, aunque no siempre fructífero, con los grupos políticos, se impulsó el Plan de regeneración democrática y de lucha contra la corrupción, que en el mes de marzo de este año 2015 ha culminado su tramitación parlamentaria y ya es, en gran parte, una realidad.

Ese plan incluye dos leyes, una relativa al control económico-financiero de los partidos políticos y otra referente a los altos cargos de la Administración General del Estado, a la que se suma, dentro de la reforma del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, un importante paquete de medidas penales y procesales. Un conjunto de medidas innovadoras y valientes, que van a ser muy eficaces para prevenir, para detectar y para castigar mejor la corrupción.

En la ley orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos se han adoptado un sinfín de medidas, entre las que destacan, por ejemplo, la prohibición de donaciones a los partidos procedentes de personas jurídicas y la prohibición de condonación de deudas a los partidos por las entidades de crédito.

Desde la perspectiva de la transparencia, son de enorme importancia medidas como la obligación de las entidades de

crédito de informar anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las donaciones ingresadas en las cuentas de los partidos; la regulación legal de la obligatoriedad de un acuerdo de Consejo de Ministros para el otorgamiento de subvenciones a partidos políticos de más de doce millones de euros; la obligación de todos los partidos, perciban o no subvenciones, a presentar sus cuentas anuales al Tribunal de Cuentas; la publicación de información contable, incluyendo balance y cuenta de resultados, créditos pendientes de amortización, con especificación de la entidad concedente, el tipo de interés, el plazo de amortización, además de subvenciones y donaciones, debiendo hacerse pública la identidad de los donantes que entreguen más de 25.000 euros a los partidos; la obligación del responsable de la gestión económica-financiera del partido de comparecer ante el Parlamento una vez emitido el correspondiente informe por parte del Tribunal de Cuentas, o la fiscalización por el Tribunal de Cuentas de la actividad económico-financiera de las fundaciones y entidades vinculadas.

En la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado también se introducen medidas de transparencia de enorme trascendencia, como la exigencia de una declaración responsable para ser nombrado alto cargo que será remitida a la Oficina de Conflicto de Intereses; la implantación de un control ex-post a través de declaraciones de actividades, bienes y derechos al inicio y al cese, que será contrastada por la Oficina de Conflicto de Intereses; la aportación al inicio, junto con las declaraciones de bienes y de actividades, de certificación de su situación tributaria con la AEAT; mayor detalle en la publicación de la declaración de bienes e intereses

del alto cargo; la publicidad de las retribuciones; la publicación de un informe semestral de la OCI para su remisión a las Cortes sobre el cumplimiento de las obligaciones de declarar de los altos cargos y publicación en el BOE, etc.

Es, como se puede ver, un nuevo estilo de exigencia, de control, de rigor, de rectitud en la vida pública, marcado, sobre todo, por una absoluta transparencia para los altos cargos y los partidos, es decir, para todos los que estamos en política.

Y junto a estas leyes se han introducido medidas penales y procesales que incluyen la agilización de los procedimientos por corrupción, la ampliación de los plazos de prescripción de los delitos de corrupción y el aumento de penas. También la tipificación de nuevos delitos como el de financiación ilegal de partidos políticos y la puesta en marcha de una oficina para la recuperación y gestión de activos que permitirá recuperar con mayor eficacia los bienes que los delincuentes han sustraído.

#### TRANSPARENCIA ES REGENERACIÓN

No en vano, la transparencia es la expresión más clara y la que mejor sintetiza el esfuerzo reformista y regenerador del Gobierno en esta legislatura. Sintetiza perfectamente un deseo de transformación, un esfuerzo de modernidad y un compromiso democrático.

No debemos olvidar que la transparencia es un compromiso que el Gobierno ha asumido libremente. El compromiso a que el ciudadano tenga el derecho a saber y a conocer, y el derecho a controlar y a fiscalizar hasta el último euro, hasta el último comportamiento, todo lo que hace la Administración.

El departamento que dirijo ha tenido el honor de liderar el esfuerzo de impulso legislativo. Pero nuestro compromiso con la transparencia va más allá de haber redactado y acordado una ley. Y, ahora, se traduce en un ingente esfuerzo de gestión que coordinamos junto al resto del Ministerio de la Presidencia. Sin embargo la implantación de la transparencia en España, que va a suponer un cambio del paradigma en nuestra Administración, es un reto colectivo que compartimos todos los departamentos, todos los directivos y todos los funcionarios públicos.

Es evidente que estamos afrontando un colosal esfuerzo de coordinación y modernidad, porque lo que queremos, y ese es el objetivo último de todo esto, es que España cuente con un modelo vanguardista de transparencia de lo público y de atención al ciudadano.

Para ello, contamos con los mejores medios técnicos y hemos hecho un esfuerzo presupuestario, lo que no ha sido fácil en el actual contexto de austeridad: Pero, por encima de todo, contamos con el mejor capital posible para abordar una empresa de estas características, que son los funcionarios españoles. Su enorme capacitación y su gran profesionalidad son el mejor aval para el éxito del modelo de transparencia que estamos impulsando.

La implantación, por fin, de la transparencia supone un antes y un después en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Supone pasar de administraciones cerradas y opacas a gobiernos abiertos y transparentes. Supone empezar a contar con administraciones donde todo se puede preguntar y donde los ciudadanos puedan conocer con toda perfección cómo funcionan las cosas, cómo se

manejan los fondos públicos y el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

Porque en esta legislatura en la que tanto se ha hablado de regeneración se está iniciando una nueva forma de entender la política y una nueva forma de hacerla. Una forma de hacer política en la que la transparencia, el control, la fiscalización y la exigencia consigan que los ciudadanos se identifiquen mejor con las instituciones.

En la idea misma de la transparencia concurren elementos propios de una reforma de regeneración democrática y también de recuperación económica. De regeneración, porque mejora nuestra democracia y dificulta la corrupción. De recuperación, porque aumenta la confianza del ciudadano en las instituciones y también la que el mundo tiene en España. ■